



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado

Pedro Arcanjo Matos

Trabalho apresentado à Banca Examinadora de Exame de Dissertação, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Comunicação.

Linha de pesquisa: *Políticas de Comunicação e de Cultura.*

Orientadora: *Prof.^a Dra. Elen Cristina Geraldês*

Brasília (DF)
Fevereiro/2018

Brasília (DF), Fevereiro de 2018

Pedro Arcanjo Matos

**O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação
Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado**

Exame de dissertação de Mestrado avaliado pela seguinte Banca Examinadora:

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldês

Universidade de Brasília – Faculdade de Comunicação

Profa. Dra. Janara Sousa

Universidade de Brasília – Faculdade de Comunicação

Profa. Dra. Marcia Marques

Universidade de Brasília – Faculdade de Comunicação

**Ficha catalográfica elaborada automaticamente pela Biblioteca Central da UnB,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Arcanjo Matos, Pedro

O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento
de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do
Estado / Pedro Arcanjo Matos; orientadora Elen Cristina Geraldes. --
Brasília, 2018.
140 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Comunicação) --
Universidade de Brasília, 2018.

1. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. 2. TRANSPARÊNCIA
PÚBLICA 3. DIREITO À COMUNICAÇÃO 4. SERVIÇO
PÚBLICO. Geraldes, Elen Cristina, orient. II. Título.

[...] o trabalho é externo (äusserlich) ao trabalhador, isto é, não pertence ao seu ser, que ele não se afirma, portanto, em seu trabalho, mas nega-se nele, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua physis e arruina o seu espírito. O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um meio para satisfazer necessidades fora dele. Sua estranheza (Fremdheit) evidencia-se aqui [de forma] tão pura que, tão logo inexista coerção física ou outra qualquer, foge-se do trabalho como de uma peste.

Karl Marx
Manuscritos econômico-filosóficos, 1844.

Para Stella, minha estrela.

Agradecimentos

Todo trabalho humano é fruto de ação coletiva, qualquer orgulho individual é mera ilusão. Obrigado, Bianca, companheira de vida e de ideias, de novas vidas e novas ideias. Agradeço aos meus parceiros de exploração do mundo: Batera, Capaça e Cambito; aos meus (raros) interlocutores filosóficos: Samuel Garrido, Lucas Lopes, Tomás Cardoso, Bruno Aragão; e aos interlocutores da vida, aqueles que sabem que há muito pouco para além dessa troca uns com os outros: Juan Lerda, Renato Rios Neto, Francisco Loly; a minha mãe Tereza, meu pai Eugênio e em nome deles todos os familiares; aos meus companheiros de trabalho na aplicação da Lei de Acesso à Informação na Capes: Edson, Fabiana, Gisele, Ana, Natália, Priscila, Haydée, Alexandre, Manoela; à orientação e condução da professora Elen Geraldês; aos colegas e professores da Universidade de Brasília com quem pude trocar algo: Lucas Krauss, Carlos Eduardo Esch, Viviane Brochardt, Luísa Montenegro, Dácia Ibiapuna, Regina Lima, João Curvello, Janara Sousa, Fernando Paulino, Luis Felipe Miguel, César Bolaño, Sivaldo Pereira; a toda equipe do projeto de Comunicação Comunitária, um dia meu espaço de formação acadêmico-política, hoje a primeira experiência docente; ao Sindicato dos Jornalistas Profissionais do DF, Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica e ao Sindicato dos Servidores Públicos. Por fim, obrigado aos acampamentos 8 de Março e Roseli Nunes, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, espaço de esperança material em dias tão obscuros.

RESUMO

A Lei nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e é o tema desta dissertação. Trata-se, entretanto, de um estudo sobre um uso inesperado da norma, verificado inicialmente durante o trabalho prático de aplicação da lei: a utilização da LAI por servidores públicos para obtenção de informação sobre benefícios e direitos junto aos próprios órgãos de origem. A compreensão do fenômeno envolve não apenas o horizonte da política de acesso à informação, mas condiciona e mobiliza uma definição crítica do conceito de Transparência. Isso porque na especificidade desse uso, operam a transformação de uma política de abertura do Estado para sociedade em uma política de abertura do Estado para si mesmo; e a transformação de uma política de direito à informação em uma política de direito trabalhista. A partir de uma perspectiva materialista dialética, com foco nas contradições inerentes aos fenômenos constituintes dos processos, a pesquisa buscou como questão central analisar e compreender o uso da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais em pedidos sobre o próprio órgão de origem. Por meio de entrevistas, questionários e uma investigação realizada com o próprio sistema de acesso à informação da Controladoria Geral da União (CGU), houve a busca de uma materialidade empírica como forma de compreensão do fenômeno. Somente a partir do contato com o objeto, foi possível emergir um olhar teórico próprio sobre a questão da Transparência, do Acesso à Informação, da Comunicação Pública realizada pelo Estado e do Serviço Público brasileiro. São esses os tópicos centrais da pesquisa, vistos à luz do fenômeno próprio do uso da lei de direito à informação convertida para direito trabalhista. Os resultados apontam a utilização da LAI por servidores públicos como forma de disputar direitos trabalhistas. Articula-se uma transparência de natureza distinta, de modo de produção, que explicita relações irreduzivelmente assimétricas. O uso, a crença e a disputa em torno da lei trazem, assim, evidências para a crítica da concepção patrimonialista da sociedade brasileira, crítica da comunicação como promotora do consenso e crítica para a compreensão da verdadeira contradição a operar na Comunicação Pública: direito/mercadoria.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Acesso à Informação, Transparência Pública, Direito à Comunicação, Serviço Público.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Servidores civis ativos da administração federal, 1991-2010	78
Quadro 2 – Servidores civis federais: aposentados e admitidos por concurso	78
Quadro 3 – Despesas de pessoal como percentual de arrecadação	79
Quadro 4 – Lista de órgãos mais demandados pela Lei de Acesso à Informação	87
Quadro 5 – Protocolos de solicitação de informação aos órgãos do Ministério da Educação	95
Quadro 6 – Protocolos de solicitação de informação enviados a todos os ministérios	101
Quadro 7 – Quadro de cruzamentos para a identificação de servidores-solicitantes	104
Quadro 8 – Lista dos e-mails de área dos funcionários da Controladoria-Geral da União	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Declaração de Responsabilidade e Preenchimento de Documentos, campo necessário para realizar solicitação no e-SIC sem CPF	94
Figura 2 – Primeiro slide sobre informação pessoal da apresentação do Ouvidor Geral da República, em encontro da rede SIC	99
Figura 3 – Segundo slide sobre informação pessoal da apresentação do Ouvidor Geral da República, em encontro da rede SIC	99
Figura 4 – Imagem com lista de ministérios em 5 de outubro de 2016	101
Figura 5 – Slide anexado ao e-mail da CGU	109

SUMÁRIO

Introdução	1
PARTE I – Hipóteses, Justificativas e Objetivos	
1. Hipóteses, Justificativas e Objetivos	3
1.1. A questão científica	3
1.2. A questão política	4
1.2.1. A questão democrática	4
1.2.2. A questão trabalhista	6
1.3. Objetivos	8
PARTE II - Reflexões metodológicas e referenciais teóricos	
2. Reflexões Metodológicas	10
2.1. O método dialético para abordagem comunicacional	10
2.2. A continuidade sujeito-objeto: vigilância epistemológica e objetivação participante	12
2.3. Prevalência do objeto	16
2.4. Totalidade e Contradição	18
3. O conceito duplo de transparência	20
3.1. O conceito tradicional de transparência	20
3.2. Um olhar marxista sobre as relações de transparência	23
4. A Lei de Acesso à Informação	25
4.1. LAI como Política de Comunicação Pública	25
4.2. LAI como Política de Comunicação Pública em curso	29
4.3. Características importantes da LAI	31
4.4. LAI e a intencionalidade democrática	32
5. Comunicação Pública e Direito à Comunicação	36
5.1. Comunicação como Direito Humano e Direito à Comunicação	36
5.2. Conceitos de Comunicação Pública	40
5.3. Crítica ao agir comunicativo, por uma comunicação pública dos conflitos	42
5.4. Comunicação Pública, a partir das condições materiais de produção	49
5.5. Os donos do poder, os donos da mídia e a questão do patrimonialismo	54
5.6. Comunicação Pública, a partir da questão do discurso	64
6. Serviço público no Brasil: origens, características e tendências recentes	67
6.1. Origens	68
6.2. Características	70
6.3. Tendências recentes	73
6.4. A valorização do conceito de Campo para pensar o Estado e o Serviço Público	80
PARTE III – Pesquisa Empírica	
7. Estudos empíricos sobre os desafios à implementação de uma cultura de transparência	84
8. Pesquisa exploratória: o caso CAPES	87
8.1. Entrevistas com os servidores-solicitantes	89
8.2. Questionários sobre comunicação interna	92
9. Identificação do fenômeno no Serviço Público Federal	94
9.1. Solicitações aos ministérios para identificação do fenômeno	100
9.2. Troca de pedidos com a CGU	104

10. Entrevistas	111
10.1. Entrevistas com servidores	111
10.2. Entrevistas com gestores e com representantes de classe	119
Considerações Finais	127
Referências	133

INTRODUÇÃO¹

O tema do trabalho desenvolvido durante este mestrado é a Lei nº 12.527, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Mas o objeto desta pesquisa não é qualquer utilização; trata-se do estudo sobre um uso imprevisto da norma, verificado a partir de pesquisas exploratórias e do trabalho com a aplicação da lei: o uso da LAI como instrumento para que servidores públicos se informem sobre benefícios e direitos junto aos seus órgãos de origem.

Publicada em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação tem transformado as relações de divulgação de informações do Estado brasileiro. Ao declarar, no artigo 3º, que a publicidade é preceito geral e o sigilo, exceção, a LAI parece subverter a relação historicamente estabelecida de opacidade na prestação de contas² entre governo e sociedade.

Com a lei de acesso, abre-se precedente inédito para a efetiva transparência do Estado, não apenas com demonstrações declaratórias, presentes na Constituição desde 1988, mas com mecanismos de solicitação, prazos de resposta, procedimentos de divulgação proativa, regime de exceções e sanções em caso de descumprimento.

Tradicionalmente, as leis de acesso à informação são compreendidas como formas de abertura do Estado à sociedade, que romperiam e combateriam a cultura do segredo. O que acontece, então, quando essa abertura começa a ocorrer nas próprias relações de trabalho do Estado?

Nesta dissertação tentaremos, portanto, compreender como e por que ocorre o uso da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos para obter transparência sobre o próprio ambiente de trabalho, e o que esse uso nos diz sobre a Comunicação Pública (em sentido expandido) no Estado brasileiro. Também buscaremos explorar o que tal uso revela sobre as condições de trabalho, sobre a assimetria nas relações profissionais e sobre a existência ou não de um hiato comunicacional dentro do próprio Estado brasileiro.

¹ Esta dissertação faz uso de linguagem em primeira pessoa. Trata-se de uma opção metodológico-política cuja motivação estará exposta na seção de reflexões metodológicas.

² O termo mais apropriado, *accountability*, não possui tradução exata em português, mas vai além de uma contabilidade, trata-se de um processo mais amplo de fiscalização e controle do Estado por parte do cidadão.

Nesse sentido, o objeto da pesquisa talvez possa ser compreendido também como o direito à informação do servidor público federal e sua relação com a Lei de Acesso à Informação. Entende-se que, historicamente no Estado brasileiro, o direito à informação é uma reivindicação constantemente silenciada, minimizada, pouco valorizada, não vista. Assim, a pesquisa busca compreender como a LAI pode contribuir para que os servidores públicos, trabalhadores deste Estado, possam efetivar esse direito ao tomarem conhecimento de questões trabalhistas que, de outra forma, são ignoradas ou não vistas.

O texto desta dissertação está organizado de maneira a refletir o percurso investigativo da pesquisa. A primeira seção expõe as justificativas, hipóteses e objetivos do trabalho. A segunda seção se divide em cinco capítulos e tem início com uma breve apresentação do método de pesquisa e dos pressupostos metodológicos que guiaram o trabalho teórico e empírico, importantes para compreender a abordagem ao objeto. Com a apresentação metodológica inicial, do segundo ao quarto capítulos apresento referenciais norteadores do olhar da pesquisa, assim como reflexões surgidas durante e após a realização do trabalho. A partir dos conceitos tradicionalmente descritos sobre políticas de acesso à informação, realizo um desenho conceitual específico para esse trabalho, que envolve um olhar marxista sobre as relações de transparência; traço definições e posicionamentos sobre os sentidos da LAI; estabeleço um debate sobre Comunicação Pública e Direito à Comunicação, a partir de uma abordagem crítica aos conceitos de patrimonialismo e agir comunicativo, assim como realizo uma tentativa de um arranjo conceitual sobre o tema envolvendo condições materiais de existência e de discurso. No quinto capítulo realizo um pequeno apanhado da história e desenvolvimento do serviço público no Brasil, com origens, características e tendências recentes. Na terceira seção estão os experimentos e realizações empíricas da pesquisa. Há um capítulo sobre a pesquisa exploratória que gerou esse estudo; outro capítulo com exposição do trabalho de apuração, delimitação e identificação prática do fenômeno; e dois capítulos com entrevistas com servidores, gestores e representantes de sindicatos. A última seção traz uma compilação de resultados, apontamentos e observações finais.

PARTE I – HIPÓTESES, JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS

1. Hipóteses, justificativas e objetivos

As justificativas para a realização desta pesquisa podem ser melhor compreendidas se agrupadas tematicamente em dois blocos de razões e hipóteses: as justificativas que chamo de acadêmicas, que envolvem a localização da Lei de Acesso à Informação no âmbito dos estudos de compreensão de Políticas Públicas de Comunicação; e as justificativas que chamo de políticas, democráticas e trabalhistas, que, por sua vez, envolvem a localização da Lei de Acesso à Informação no campo de disputas e forças de poder, tanto no Brasil, quanto em um contexto global.

1.1 A questão científica

Conforme observei em um estado da arte sobre o tema, a Lei de Acesso à Informação é um dos objetos comunicacionais fruto de maior interesse e observação no cenário brasileiro de estudos de Comunicação. Essas análises se dividem, via de regra, conforme as duas etapas de aplicação da lei: há trabalhos focados na perspectiva dos órgãos públicos, produtores de informação, responsáveis pelo atendimento do que está disposto pela norma, e há trabalhos que enfocam o ponto de vista do cidadão, dos usuários da lei ou de grupos específicos de usuários, isto é, do ponto de vista de quem demanda informação. Na pesquisa a ser realizada, os dois olhares distintos convergem.

Alguns pressupostos estão colocados para embasar essa justificativa e serão explicados adiante. O primeiro deles é que a Lei nº 12.527, a LAI, configura-se como uma política de comunicação pública em curso – ou, ao menos, uma política cuja potência maior está numa dimensão comunicacional a ser desenvolvida. Uma Política Pública de Comunicação, mas também, ainda mais importante para os fins deste trabalho, uma Política de Comunicação cuja organização de aplicação é o Estado brasileiro. Se assim é verdade, esse fato já tornaria relevantes os estudos dos diferentes fenômenos que orbitam sobre as (tentativas de) aplicações da lei.

Mas, para além dessa importância genérica, por que parece especialmente significativo esse olhar para o imprevisto uso que servidores públicos têm feito do dispositivo? Se é importante compreender a LAI – dentro do contexto brasileiro e mundial de políticas de acesso à informação –, é importante também compreender o espaço de

aplicação e regulação dessa norma. O Estado pode ser entendido como esse ente que se fundamenta em si mesmo (HEGEL, 2000), “uma individualidade com seus próprios interesses e necessidades históricas” (MASCARO, 2013), definido por suas exterioridades, pelo poder de disposição da vida social que está fora dele, mas o que podemos aprender ao olhar para dentro dele?

Quando trabalhadores do Estado utilizam a lei de transparência para gerar transparência sobre o próprio trabalho, entra em jogo o debate sobre políticas de acesso e de direito à informação sobscritas a uma análise que envolve questões de conceituação política mais geral. Tal fenômeno associa-se à própria forma do Estado moderno; diz respeito à relação entre a esfera política do Estado e a esfera da produção e reprodução sociais. A concepção teórica implicitamente pressuposta para que um mecanismo como a Lei de Acesso à Informação seja aplicado é a de que o Estado é um instrumento neutro. Mas é na aplicação da lei e no olhar para as imprevisíveis consequências que podem brotar de uma nova política, que se pode verificar a distância entre essa imagem idealizada e autoconstruída – o discurso do Estado sobre si – e a dinâmica mais desorganizada da realidade.

O fenômeno específico, portanto, diz algo sobre o total, mas também por um motivo mais elementar: porque o Estado é essa abstração que organiza a vida social por meio do monopólio da violência (WEBER, 2004), mas é também “comunidade humana”, um corpo social formado de tecnocratas, burocratas, gestores, técnicos. Do olhar para tais relações de poder e disputa emerge uma imagem mais completa do funcionamento do Estado – assim como uma possível leitura e problematização dos mecanismos de neutralidade. Do olhar para o funcionamento da comunicação realizada dentro do Estado, entre esses agentes constitutivos, emerge uma imagem mais completa da comunicação do Estado, da relação com a sociedade e, principalmente, da capacidade do Estado de organizar a comunicação em sociedade por meio de políticas públicas.

1.2 A questão política

As relações apontadas acima pretendem justificar a importância de um estudo sobre especificidades da aplicação da Lei de Acesso à Informação que poderiam ser defendidas de maneira quase a-histórica, como se a conjuntura social do momento de

realização da pesquisa fosse indiferente ao objeto estudado. Esse, definitivamente, não é o caso.

Existem pelo menos duas questões centrais do atual momento político – tanto brasileiro quanto da reorganização das forças produtivas do Capital – que podem transformar o estudo sobre o pequeno fenômeno de servidores demandando transparência pela LAI em uma chave para pensar questões maiores: a fragilidade democrática brasileira e a precarização do trabalho contemporâneo.

1.2.1 A questão democrática

A fragilidade da democracia brasileira chegou ao nível da pura farsa durante os episódios políticos de 2016. Se de fato estamos vivendo o fim do período da Nova República, o mais longo período democrático da história brasileira³, uma pergunta pertinente é o tipo de efeito que um dispositivo democrático típico desse momento, como a Lei de Acesso à Informação, pode promover no decorrer dos próximos anos.

Nesse ponto, é significativo lembrar o evento de promulgação da LAI: ao mesmo tempo em que se estabeleceu uma política pública de transparência do Estado, o momento também foi o da criação da Comissão da Verdade⁴ sobre crimes da ditadura militar. Assim, o que marca a criação da Lei de Acesso à Informação não é apenas um desejo de tornar as informações do Estado acessíveis a qualquer cidadão, mas também o esforço de transformação da própria relação de memória e esquecimento do Estado, e, consequentemente, de transformação democrática do conjunto de forças políticas do país. Como afirma o filósofo Vladimir Safatle, o conservadorismo brasileiro está ligado a uma maneira própria de se relacionar com o esquecimento:

O Brasil funcionou até hoje sob um pêndulo. Esse pêndulo consegue puxar todos os atores políticos para um de seus polos, transformando-os em repetições de atores passados. Na verdade, por mais que gostemos de pensar o contrário, o Brasil é um país no qual o passado nunca passa. Há aqueles que procuram nos fazer acreditar que a capacidade brasileira de esquecer seria garantia de que não seríamos assombrados pelo o peso das repetições. Mas o esquecimento, ao menos nossa forma de esquecimento, é uma maneira de conservar sem resolver. (SAFATLE, 2016)

³ 27 anos desde a promulgação de uma nova constituição

⁴ A Comissão Nacional da Verdade (CNV), órgão temporário criado pela Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011, encerrou suas atividades em 10 de dezembro de 2014, com a entrega de seu Relatório Final. Mais informações em <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>

A informação seria, ao contrário, ferramenta de memória, transformação e resolução. Há, assim, outros pressupostos que precisam ser discutidos e perguntas a serem realizadas sobre a capacidade democrática de um dispositivo como a LAI. Se concordarmos que a Lei de Acesso à Informação é uma abertura do Estado à sociedade, então o que significa o Estado abrir-se para si?

As perguntas subjacentes e derivativas dessa reflexão são muito claras. É próprio das democracias a demanda por transparência (MIGUEL, 2016). É preciso saber, portanto, se o direito à informação é de fato uma política de promoção democrática e qual a capacidade que uma política de acesso à informação tem de gerar mais democracia. Se esse for o caso, e o fluxo mais livre de informações for capaz de horizontalizar relações sociais – diminuindo assimetrias nas relações de poder, tornando hierarquias mais compreensíveis e justificadas, inviabilizando situações autoritárias – a observação de um ambiente de trabalho seria um microcosmo social suficiente para se pensar impactos e ganhos democráticos de um dispositivo de acesso à informação? E se de fato a utilização da LAI der indícios da transformação democrática da organização de um espaço de trabalho do Estado, será que formas democráticas de gestão podem gerar democracia num sentido amplo?

1.2.2 A questão trabalhista

Se o contexto brasileiro de fragilidade democrática parece dar certa urgência para o debate sobre os alcances de uma política de acesso à informação, o mesmo se pode dizer de uma movimentação em instância mais ampla, supranacional: um novo cenário das velhas relações de produção, que deve ser levado em consideração para se pensar a importância do olhar específico para a apropriação da LAI como ferramenta de transparência no trabalho.

A desindustrialização do capitalismo em boa parte dos países ocidentais, devido a um novo fluxo internacional de produção de mercadorias e por uma crescente financeirização da economia, tem gerado, como uma das muitas consequências, uma forte precarização do trabalho como tendência econômica. Entende-se desindustrialização, a partir do conceito “clássico” para o campo da Economia, descrito por Rowthorn e Ramaswamy (1999) como “redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região” (OREIRO; FEIJÓ, 2010). O novo fluxo

internacional de produção seria o que Rowthorn e Ramaswany (1999) definem como fatores externos das causas da desindustrialização.

O trabalho precariado (BRAGA, 2012) é uma das formas de enxergar a nova composição da classe trabalhadora no capitalismo tardio. É composto, entre outros grupos, por jovens que entram no mercado de trabalho e assim são submetidos a altas taxas de rotatividade e insegurança trabalhista. Nesse ponto, inclusive, a área de Comunicação deve compreender muito bem o que significa materialmente essa nova lógica do trabalho, já que é um dos setores primeiramente afetados por esse processo: muitas horas de trabalho, vínculos empregatícios frágeis, confusão entre as esferas da vida privada e do trabalho, etc.

Os sindicatos de jornalistas, por exemplo, têm se empenhado em campanhas contra o que definem como “formas precárias de contratação”: “sem carteira assinada ou sem qualquer outro tipo de direito previsto na legislação trabalhista” (SJPDF, 2018). Em documento do XVIII Encontro Nacional de Jornalistas em Assessoria de Comunicação – ENJAC, realizado de 13 a 15 de outubro de 2011, em Natal/RN, afirma-se claramente que “a precarização é uma realidade também nas assessorias de imprensa” (FENAJ, 2011).

O pensamento que se ocupa de articular formas para a emancipação humana parece ter deixado de valorizar a contradição Capital x Trabalho como chave central para a compreensão das dinâmicas sociais⁵. O mesmo parece ser verdade para o próprio campo da Comunicação, com o predomínio de narrativas midiáticas de superação pelo “mérito individual” (GROHMANN; FIGARO, 2014). Debater a centralidade da luta de classes – numa espécie de escalonamento prioritário das opressões – como faz boa parte da reação marxista recente, não me parece um ponto estimulante. Não se trata de opor – como se fosse preciso escolher com exclusividade – a questão de classe, do trabalho e da produção, às questões de desigualdade de gênero ou raça. O fato é que diante do cenário de diminuição generalizada de direitos trabalhistas, parece fundamental voltar a debater a questão do Trabalho. E mais, se uma Política de Comunicação pode se tornar instrumento de reivindicação e de ganhos de direitos trabalhistas nesse mesmo cenário desértico de

⁵ Realmente, não é mais possível qualquer projeto de emancipação que não aborde patriarcado ou racismo. Mas o contrário também deveria ser verdade: “Ao retornar a uma discussão de classe, mulheres e homens feministas restaurarão as condições necessárias para a solidariedade” (HOOKS, 2000, tradução de Carol Correia).

precarização, é um dispositivo que deve ser estudado. Ou como diria o linguista Noam Chomsky (2015), simplesmente não há *accountability* para o mercado.

Essas questões traçam caminho para que o direito à informação pública e os mecanismos de apuração conquistados se consolidem como um processo real de direitos, que gerem redistribuição do poder e que não se convertam apenas em mera permissão de informação, já que “os que detêm o poder conhecem muito bem a diferença entre direito e permissão” (MILNER apud ZIZEK, 2011, p. 58). Permissões não diminuem o poder de quem as concede. Direitos dão acesso ao exercício de poder à custa de outro poder. Ao forçar uma transparência que pode efetivamente mudar as relações de poder dentro de um ambiente naturalmente verticalizado como o espaço de trabalho, tenta-se saber se a LAI como política pública é política de direito à informação ou política de permissão a informação.

1.3 Objetivos

A partir da definição do problema de pesquisa; da explanação sobre as justificativas que pretendem fundamentar o estudo; das possíveis hipóteses que se desenham nessa articulação; e das perguntas que surgem dessa abordagem, é possível definir o objetivo geral deste trabalho: analisar e compreender o uso da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais em pedidos sobre o próprio órgão de origem. Esse objetivo envolve examinar se a LAI pode ser ferramenta de incremento da transparência (em duplo sentido) das relações de produção no serviço público e do direito à informação no ambiente de trabalho; e verificar se a Lei de Acesso atua como agente político na emergência de contradições da neutralidade do Estado.

Esse olhar nos leva a questão central de como o conceito de governo transparente se confunde com a própria concepção moderna de governo, de poder e, ainda mais, de sujeito, indivíduo e humano. Somente a partir dessa questão central foi possível emergir um olhar teórico próprio sobre a questão da Transparência, do Acesso à Informação, da Comunicação Pública realizada pelo Estado e do Serviço Público brasileiro. São esses os temas centrais dessa pesquisa, vistos à luz desse fenômeno próprio do uso da lei de direito à informação convertida para direito trabalhista.

O objetivo geral desta pesquisa se funda na articulação de relações entre fenômeno específico e geral, entre o micro e o macro. Assim, o estudo partiu para realizar

observações empíricas com objetivos específicos que pretenderam: verificar a existência do fenômeno de solicitantes-servidores e a natureza dessas solicitações; compreender essas solicitações dentro dos cenários de comunicação interna em órgãos do Serviço Público em que a LAI passou a ser utilizada; verificar a discriminação no acesso à informação com base na identificação do requerente e outros maus usos da lei; compreender como é a visão sobre o Estado e sobre políticas de acesso à informação que os servidores-requerentes possuem.

PARTE II - REFLEXÕES METODOLÓGICAS E REFERENCIAIS TEÓRICOS

2. Reflexões Metodológicas

2.1 O método dialético para abordagem comunicacional

Há uma escolha muito clara na abordagem metodológica deste trabalho. O materialismo histórico e dialético é a base para análise dos usos da Lei de Acesso à Informação, escolha feita pela possibilidade de se compreender o fenômeno a partir do enfoque nos conflitos e historicidade dos processos. São essas duas dimensões que permeiam todos os recortes teóricos desta pesquisa e estão claramente presentes em todo o referencial conceitual trabalhado.

Essa escolha, entretanto, não surgiu previamente ao objeto. Na verdade, primeiramente, um pequeno acontecimento banal despertou-me para a observação do fenômeno: um servidor público utilizar a LAI para questionar a política de vagas de garagem do prédio em que trabalha. A partir daí, protocolei uma série de pedidos a diversos ministérios; enviei questionamentos à CGU; extraí dados da base da Lei; realizei entrevistas com servidores-solicitantes da LAI, com autoridades responsáveis pela Lei de Acesso, com sindicatos de servidores públicos. Foi nesse processo de melhor compreender o fenômeno que o materialismo histórico dialético praticamente se impôs como método à pesquisa⁶.

Deve-se entender essa escolha metodológica, suas intenções e consequências, no sentido forte. Isso significa ultrapassar a apropriação instrumental das leituras metodológicas como meros receituários de abordagens de problemas científicos e compreender o enfoque metodológico como formador de horizontes de mundo, base sobre a qual são construídas perspectivas – numa interação própria entre teoria e prática⁷ – e os próprios questionamentos desse mundo. Me parece, aliás, que essa já seria uma definição materialista histórica de metodologia, o que mostra a positiva inescapabilidade da questão. Enfim, esse trabalho se filia a uma certa leitura de mundo, e é disso que em última instância se trata uma consciência metodológica forte.

⁶ Ao contrário até mesmo de minhas intenções iniciais como pesquisador, como veremos ao final.

⁷ Sobre esse ponto ver Marx e Engels, “A Ideologia Alemã” e as curtas “Teses sobre Feuerbach”, ambos de 1845.

Essa leitura afirma a primazia da dialética materialista como método de análise da realidade – inclusive no campo da Comunicação – porque utiliza como argumento a própria realidade. Para além de outras compreensões macro, que dão conta do caráter sistêmico ou complexo dos fenômenos comunicacionais, a dialética dá a possibilidade de entender a Comunicação – e os fenômenos do mundo – como processo. A possibilidade de considerarmos as coisas em movimento e em transformação, por meios de suas recíprocas interações e múltiplas contradições (ENGELS, 2015). Se há estabilidade, é apenas aparência.

A dialética rompe com a tradição metafísica de compreensão do ser, do mundo como um complexo de coisas acabadas, e postula um não-ser, um vir-a-ser, um devir. Pode parecer apenas digressão filosófica, mas as consequências dessa abordagem devem ser muito claras: as coisas do mundo possuem uma “caducidade” (ENGELS, 2015), se tornam decrepitas, morrem. Nada é definitivo. Mas essa compreensão só é possível pela exata noção de que as coisas estão vivas, em movimento, em choque e transformação. Tal movimento está em todas as instâncias e níveis da vida. Precisamente por isso, as coisas não podem ser compreendidas de forma isolada, não existem destacadas uma das outras. Precisamente por isso, deve-se buscar compreender as contradições, já que é a interação dos contrários – do velho que morre e do novo que nasce – que gera o próprio movimento contínuo das coisas do mundo.

Assim, para além do que estará explicitamente exposto no desenho teórico desta pesquisa, é importante deixar claro três pontos de partida, pressupostos metodológicos, responsáveis pela evolução e amadurecimento da compreensão dialética da metodologia deste trabalho. Trata-se da interação (propriamente dialética) entre pesquisa de campo e reflexões sobre (1) a vigilância epistemológica necessária no processo de continuidade sujeito-objeto; (2) a prevalência do objeto como motor da pesquisa; e (3) as possibilidades de articulação sobre a totalidade e as possibilidades do trabalho com a contradição.

Acredito que o debate, a clareza e a reflexão metodológica são fundamentais para essa dissertação, talvez até mais do que outros trabalhos de natureza semelhante, pelo fato de o *corpus* do trabalho se fundar em um processo metadiscursivo com o objeto de pesquisa, e ser constantemente renovado e refeito a cada nova abordagem. Há uma

metacomunicação que é tema e parte integrante dessa pesquisa. Assim, os métodos de abordagem devem ter coerência nesse processo de metalinguagem. Em várias medidas esse processo foi reforçado no fazer da pesquisa, incluindo o fato do instrumento de apuração de resultados para a pesquisa ser o próprio sistema da Lei de Acesso à Informação desenvolvido pelo Governo Federal.

2.2 A continuidade sujeito-objeto: vigilância epistemológica e objetivação participante

Há uma reflexão inicial importante para a execução do trabalho. A pesquisa realizada se funda num processo de dupla sobreposição, conceitual e para-metodológica. Há a sobreposição de homônimos operando sobre um mesmo acontecimento, no caso do conceito de transparência. Trata-se de uma justaposição conceitual, que se encontra na origem dessa pesquisa, na origem da “vontade de verdade” (FOUCAULT, 2014) dessa pesquisa e que será abordada de forma extensa no capítulo sobre as referências teóricas.

Há, por outro lado, uma sobreposição mais radical, que certamente acompanha toda essa investigação. Também sou um servidor do Ministério da Educação, que trabalha com a aplicação da Lei de Acesso a Informação, de maneira que sujeito e objeto da pesquisa se encontram imbricados permanentemente. Há, inclusive, um constante reforço metaprocessual ao objeto, já que a maneira de conseguir informações para o trabalho é justamente concretizar o que está sendo estudado: entrar com um pedido de acesso à informação.

De alguma maneira, portanto, eu sou o objeto dessa pesquisa também. Trago essa autoconsciência metodológica para servir de articulação para uma reação à tendência da pesquisa clássica de reducionismo à análise formal.

O mundo sócio-histórico não é apenas um campo-objeto, mas um campo-sujeito construído, em parte, por sujeitos preocupados em compreender a si mesmo e aos outros, em interpretar acontecimentos que estão ao seu redor. (PAULINO, 2008, p. 41)

Esse fato significa, entretanto, que para além das diferentes metodologias que combinam elementos fenomenológicos e dialéticos, quantitativos e qualitativos, conteudísticos e discursivos, há um procedimento metodológico que deverá acompanhar

toda a pesquisa e estar sempre em perspectiva no decorrer do trabalho: a "vigilância epistemológica" (BOURDIEU, 1999).

Para que o trabalho possa ter o rigor necessário e consistência suficiente para atingir seus objetivos, será importante essa constante vigilância, que identifica características nos papéis do cientista e do campo científico que podem influenciar a pesquisa, mas que ao mesmo tempo se mantem aberta a novas descobertas que rompam com o conhecido. Com essa vigilância, a proximidade entre sujeito e objeto de pesquisa, pode, em vez de enfraquecer a análise, permitir um acesso mais eficiente e embasado das problemáticas da pesquisa. A vigilância epistemológica deve se constituir como atenção constante, reflexiva, a fim de evitar a contaminação do processo de produção científica por noções autoevidentes do senso comum e manter esse olhar de rigor⁸ em relação ao cientista como ser produtor de conhecimento, em relação ao próprio campo científico e ao objeto de estudo. Trata-se do que Gaston Bachelard (1949, apud WACQUANT, 2005) chamaria de "vigilância de terceiro grau", que observa "não apenas a aplicação do método, mas o próprio método" (p. 77-78).

É particularmente importante para os fins (e princípios) dessa pesquisa compreender como Bourdieu começa a gestar esses conceitos a partir da materialidade radical de seus primeiros estudos, estudos de campo carregados de observações minuciosas, em tempo real, realizados em sua própria cidade natal, o vilarejo de *Béarn*. "Bourdieu derruba a presunção indiscutida, congênita ao ofício, de que seria necessário ser socialmente distante e culturalmente diferente daqueles que se estuda para se chegar a uma observação participante válida" (WACQUANT, 2005). Com esse gesto, Bourdieu questiona as fronteiras entre objeto e sujeito de pesquisa por meio de um caminho que é ao mesmo tempo empírico, realizado no tempo mesmo da produção e interpretação dos dados do campo, e auto reflexivo – caminho também realizado por essa pesquisa.

A ideia era estudar o Béarn, mas também ser capaz de fazer uma comparação entre o Béarn e a Argélia e, especialmente, estudar-me a mim mesmo, os meus preconceitos e os meus pressupostos [...]. Foi a mesma coisa com o *Homo academicus*, no qual estudei a

⁸ Interessante perceber, nesse ponto, a oposição que Bourdieu faz entre *rigor* e *rigidez*: "Em suma, a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com o rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectuais da disciplina – e das disciplinas vizinhas: etnologia, economia, história. Apetecia-me dizer: "É proibido proibir" ou "Livraivos dos cães de guarda metodológicos" (BOURDIEU, 2002, p.26)

Universidade, mas também estudei a mim próprio, já que sou produto da Universidade. (BOURDIEU, 2002, p. 240)

A proximidade, portanto, entre local e investigador não atua contra o caráter crítico da pesquisa, mas antes é fundamental para trazer à consciência reflexiva e ao controle metodológico o inconsciente social no qual está imerso o próprio investigador, assim como os efeitos invisíveis das próprias operações de objetivação. Bourdieu defende, assim, uma "objetivação participante", igualmente distante do relativismo subjetivista do observador participante quanto da falsa invisibilidade de uma tradição objetivista, e que pretende fortalecer os fundamentos científicos do trabalho empírico:

Não se tem de escolher entre observação participante, uma imersão necessariamente ficcional num meio estranho, e o objetivismo da "contemplação à distância" de um observador que permanece tão distante de si próprio como do seu objeto. A objetivação participante encarrega-se de explorar não a "experiência vivida" do sujeito do conhecimento, mas sim as condições sociais de possibilidade – e, dessa forma, os efeitos e limites – dessa experiência e, mais precisamente, do próprio ato de objetivação. Visa objetivar a relação subjetiva com o próprio objeto, o que, longe de levar a um subjetivismo relativista e mais ou menos anticientífico, é uma das condições da objetividade científica genuína. (BOURDIEU, 2003, p. 282)

Inspirado na definição de objetivação do seu professor Georges Canguilhem, as pesquisas de Bourdieu (2002) sobre seus próprios espaços de atuação e vida são exemplos práticos de um trabalho incessante de dessubjetivação, ao contrário do que poderia parecer num primeiro momento, já que estamos falando de um contexto em que o sujeito tem um ponto de vista tão privilegiado. O ponto é que Bourdieu rejeita a noção de que as ações individuais são unicamente as produtoras do fenômeno social, e que a lógica dessas ações se encontra na racionalidade dos indivíduos. “Ele (Bourdieu) pensa que a formação das ideias é tributária das suas condições de produção⁹. Que os atos e os pensamentos dos agentes se dão sob ‘constrangimentos estruturais’” (THIRY-CHERQUES, 2005, p. 30). Sob este ponto de vista é compreensível que o cuidado permanente com as condições e os limites da validade de técnicas e conceitos, a “vigilância epistemológica”, surja quase como necessidade da autorreflexão: “As atitudes de repensar cada operação da pesquisa, mesmo a mais rotineira e óbvia, de proceder à crítica dos princípios e à análise das hipóteses para determinar a sua origem lógica” (THIRY-CHERQUES, 2005, p. 30). O conhecimento do mundo, para Bourdieu, está intimamente ligado com o conhecimento

⁹ Trata-se de outro alinhamento carnal entre as concepções de Bourdieu e desta pesquisa.

de nós mesmos, e ambos avançam com o conhecimento de nossa própria inconsciência social¹⁰. Experiências primárias e práticas científicas se transformam e se modificam reciprocamente (BOURDIEU, 2003, p. 289). Tudo isso no uso, no desenrolar vivo dos acontecimentos:

À tentação sempre renascente de transformar os preceitos do método em receitas de cozinha científica ou em engenhocas de laboratório, só podemos opor o treino constante na vigilância epistemológica que, subordinado a utilização das técnicas e conceitos a uma interrogação sobre as condições e limites de sua validade, proíbe as facilidades de uma aplicação automática de procedimentos já experimentados e ensina que toda operação, por mais rotineira ou rotinizada que seja, deve ser repensada, tanto em si mesma quanto em função do caso particular. É somente por uma reinterpretação mágica das exigências da medida que podemos superestimar a importância de operações que, no final de contas, não passam de habilidades profissionais e, simultaneamente – transformando a prudência metodológica em reverência sagrada, com receio de não preencher cabalmente as condições rituais –, utilizar com receio, ou nunca utilizar, instrumentos que apenas deveriam ser julgados pelo seu uso. Os que levam a preocupação metodológica até a obsessão nos fazem pensar nesse doente, mencionado por Freud, que passava seu tempo a limpar os óculos sem nunca colocá-los. (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1999, p.14)

Sustento que é a busca por essa objetivação participante por meio da vigilância epistemológica que funda inclusive certas opções estilísticas desta pesquisa, como o uso da primeira pessoa. Não se trata, portanto, de tentativa de apagamento do “local de fala” do pesquisador, mas justamente da compreensão – e valorização – desse ponto de vista específico como ponto de partida privilegiado para a pesquisa de campo, que pode enriquecer o resultado final do trabalho. O ponto aqui é justamente o de que a experiência reflexiva sobre esse local pode criar pontes para o comum, que articule “singularidades universais” (BADIOU, 1994), ou ainda, que possa estar a serviço de um “universalismo enraizado no entendimento dos particularismos” (BOURDIEU, 2000, apud. WACQUANT, 2005).

Compreender a própria perspectiva da pesquisa também como algo em movimento, ou ao menos cambiável, conecta-se à valorização da prevalência do objeto, uma das orientações pressupostas por esse trabalho a ser tratada a seguir. Uma “objetividade” não-ingênua – que compreende a complexidade das subjetividades e dos

¹⁰ “Eles não sabem o que fazem, mas o fazem mesmo assim” é a definição clássica de Ideologia presente no primeiro volume d’O Capital.

pontos de vista, mas tenta ultrapassar essa questão – semelhante ao sentido recuperado por Latour (2006):

Se quero ser um cientista e alcançar objetividade, tenho de ser capaz de me mover de um quadro de referência para outro, de um ponto de vista para outro. Sem estes deslocamentos, eu estaria limitado ao meu estreito ponto de vista de uma vez por todas (...) O que o faz achar que ‘ter um ponto de vista’ significa ‘ser limitado’, ou especialmente ser ‘subjetivo’? (...) Se você pode ter diferentes pontos de vista sobre uma estátua, é porque a estátua em si mesma é tridimensional e lhe permite, sim, ela permite que você ande em torno dela. Se algo comporta uma multiplicidade de pontos de vista, é porque este algo é muito complexo, dotado de dobras intrincadas, bem organizado, e bonito, sim, objetivamente bonito. (LATOUR, 2006)

Os potenciais da meta-discursividade são, portanto, questões centrais deste trabalho. Imbuído desse espírito meta-discursivo, proponho, antes de avançar no debate conceitual, realizar uma pequena regressão para estabelecer as condições de produção dessa própria pesquisa, um primeiro exercício metacomunicacional, conceito que também será retomado adiante.

As reflexões que deram origem a essa pesquisa envolvem um trabalho concreto realizado há quase uma década com Comunicação no Estado Brasileiro. A experiência com o trabalho de Assessoria de Comunicação em órgãos do Poder Executivo Federal demonstra que o Estado produz Comunicação – em forma de texto, áudio, vídeo – em quantidade que não pode ser menosprezada – mas não fala sobre Comunicação, tampouco fala sobre esses objetos comunicacionais específicos que produz. Há pouco discurso sobre o próprio discurso e os raros momentos de reflexão sobre o agir comunicativo do Estado são preenchidos por técnicas, táticas, desejos e aspirações da comunicação privada, cuja nova face de vitória é medida em número de acessos, número de seguidores, etc. Ao retornar aos estudos de Comunicação e começar a pesquisar sobre o direito à informação dos servidores públicos federais, essa dimensão reflexiva apresenta-se como um dos grandes desafios do Campo e da classe a que pertenço duplamente.

1.3 Prevalência do objeto

Outro pressuposto metodológico que acompanhou a pesquisa é o olhar prevalente do objeto. Não o olhar sobre o objeto, mas o objeto com atividade, que olha de volta para

nós. Não se trata, portanto, apenas de um objetivismo vulgar ou de mero empirismo ingênuo, mas da compreensão de que o objeto carrega complexidade suficiente para ultrapassar a intencionalidade que lhe é destinada pelo sujeito-pesquisador. “É o objeto em si mesmo que acrescenta a multiplicidade, ou melhor, a coisa, a ‘reunião’¹¹” (LATOUR, 2006).

Todas as reflexões teóricas que se seguem são síntese desse encontro com o objeto da Lei de Acesso à Informação. São, portanto, produto da pesquisa – não apenas acompanhamento ou ponto de partida –, resultados (inesperados) do confronto entre leituras e observações do mundo. Muitas das seções terminam, então, com um apontamento concreto, mesmo que em aberto, fruto desse encontro.

Em uma pesquisa que pretendeu combinar uma ampla carga de leitura e análise teórica com práticas de pesquisa empírica – como entrevistas e coleta de dados – a recorrente lembrança de que o objeto tem a potência de surpreender e até mesmo contrariar as intenções do sujeito-pesquisador esteve presente como condição prévia da pesquisa de campo. Uma complexidade que não é ideal, é material, não está na mente, mas no objeto: “Eu simplesmente digo que os objetos podem parecer um pouco mais complicados, entrelaçados, múltiplos, complexos, emaranhados, do que aquilo que o ‘objetivista’, como você diz, gostaria que eles fossem” (LATOUR, 2006).

Assim surgiu o contato com a teoria: a partir do contato com o objeto. Era importante que a teoria – particularmente o enfoque dialético e marxista sobre os fenômenos estudados – servisse de apoio para a compreensão, ou mesmo como contraste, mas não de confortável encaixe, que se transfigura facilmente em prisão. Enfim, dessa maneira é importante ter claro que a pesquisa realizada articula uma apologia da objetividade – igualmente distante das simplificações formulaicas do positivismo, que incidem no erro de quase mistificar a experiência empírica ao ignorar a complexidade fenomenológica desses próprios eventos experimentais –, mas também um certo subjetivismo-interpretativo que acaba por transformar o mundo em colônia do pensamento humano. Essa sempre foi uma dimensão importante do trabalho, conectada aos objetivos de estudar (e assim promover) relações democráticas com a produção e

¹¹ Tradução para ‘assemblage’, no sentido de que o objeto é um espaço de comunhão de muitas camadas.

circulação de informações.

Há duas maneiras de criticar a objetividade: uma é se afastar do objeto para adotar o ponto de vista humano subjetivo. Mas é da outra direção que eu estou falando: a do retorno ao objeto. Porque deveríamos deixar os objetos serem descritos apenas pelos idiotas?! (LATOURE, 2006).

Nesse ponto, compartilho de autores contemporâneos que têm pensado a Teoria Crítica e o Método Dialético como não-opostos a uma prática de rigor científico mais apurado. Pelo contrário, o compromisso com a captação mais adequada da realidade social e com seu tratamento prático (DEMO, 1995) seria o caminho mais propriamente dialético de abordagem dos fenômenos. Ou ainda, esse trabalho pretende filiar-se à perspectiva que enxerga a distinção entre pesquisa científico-administrativa e pesquisa crítico-reflexiva como dialeticamente transacionável (RUDIGER, 2016). A vinculação de métodos empíricos à pesquisa administrativa e seus interesses estratégicos não significa que os métodos não possam ter serventia para a reflexão sociológica.

A distinção crítico-administrativa é questionada inclusive pelo representante mais célebre da Teoria Crítica, Theodor Adorno (2001), que parecia compreender a necessidade da interação dialética da crítica com a realidade para a produção de conhecimento consistente.

A investigação social empírica é capaz de corrigir [...] não apenas porque impede construções cegas desde acima entre essência e fenômeno. Se a teoria crítica deve relativizar criticamente o valor cognitivo do fenômeno, a pesquisa empírica, por sua vez, deve impedir a mitologização do conceito de lei essencial. (ADORNO, 2001, p. 35)

1.4 Totalidade e Contradição

A leitura da realidade realizada por essa pesquisa partiu de uma perspectiva dinâmica, complexa e não-linear, portanto seus esforços vão além de uma simples comparação de resultados. Levando em consideração as pretensões da pesquisa – o que está em jogo não é apenas o debate sobre políticas de acesso e de direito à informação, mas questões de conceituação política mais geral, relacionadas com a forma do Estado moderno e, por consequência, com a democracia – a síntese dialética do trabalho aqui realizado não está somente na exposição de resultados, mas na própria reflexão teórica que a sustenta e é fruto dos dois anos de pesquisa.

Tal articulação dialética só é possível sob a compreensão específica de dois conceitos que aqui precisam ser melhor explanados e que tomarão forma com a exposição teórica-empírica: totalidade e contradição.

O estabelecimento de relações micro-macro, específico-geral, local-global, presente em todo o trabalho, parte da compreensão de que essas são instâncias conectadas. Trata-se, como afirma Henri Lefebvre (1975), da lei da interação universal, em que todos os fenômenos estão em relação com os demais, nada é isolado. Esta é uma das séries de leis que formam a bases do método dialético para o filósofo francês.

São leis do movimento, que implicam continuidade e descontinuidade, aparecimento e choque de contradições, saltos qualitativos e superação. A partir dessas leis, são sugeridas regras do método dialético como: análise objetiva, apreensão do conjunto de conexões e seu movimento, busca da totalidade e união dos contraditórios, busca das tendências, análise das relações e transições, busca de aprofundamento do conhecimento a partir da passagem da essência ao fenômeno e do fenômeno à essência, e apreensão do conteúdo a partir das conexões e do movimento. (COSTA, 2014)

Analisar é recortar, desmembrar, dividir. A compreensão dialética não se opõe a essa fase da pesquisa, mas propõe que a análise e a separação sejam momentos anteriores à síntese e à relação com a totalidade. Há espaço e momento para a fragmentação, o reducionismo e o quantitativo, mas o objetivo é a compreensão maior permitida pela síntese.

A compreensão do total não pode ser, entretanto, a de uma realidade estática, mas sim de um espaço de constante disputa, interação e luta. Ou, simplesmente como apontado anteriormente, vivo. Por isso, é central uma compreensão específica sobre a contradição trabalhada por essa tradição do pensamento.

A dialética é a ciência que mostra como as contradições podem ser concretamente idênticas, como passam uma na outra, mostrando também porque a razão não deve tomar essas contradições como coisas mortas, petrificadas, mas como coisas vivas, móveis, lutando uma contra a outra em e através de sua luta. (LEFEBVRE, 1975, p. 192)

Nesse movimento eterno de opostos, fica evidente que não cabe exorcizar a contradição, mas antes recebê-la de maneira positiva, já que é por meio da interação dialética de contrários que é possível o progresso do pensamento. Para Lefebvre, essa noção se expressa na lei do desenvolvimento em espiral, em que a superação das contradições só acontece pelo aprofundamento das mesmas.

Ao passo que a contradição pode ser percebida enquanto erro, se se pensar na construção de uma verdade sólida e intocável, a dialética vê a própria contradição que é também uma negação como caminho de análise. Negar uma coisa é promover movimento, e a coisa negada incluirá todo o princípio que fundamentava a existência da coisa anterior, só que o resultado é a coisa pensada, refletida, avançada. (COSTA, 2014)

De maneira basilar a essa noção de interação de contrários dentro de uma totalidade, mais uma vez há a força da materialidade. Isso significa que um estudo sobre a sociedade não pode pretender colocar a dinâmica social como um acontecimento fora e acima dos indivíduos, como pretende parte da sociologia (LEFEBVRE, 1975). Da mesma forma, a divisão positivista do trabalho intelectual, da teoria e da prática, do cientista e do ser social não leva em conta a concretude da relação entre prática e conhecimento. É essa relação – essa concretude – que está no horizonte dessa pesquisa.

3. O conceito duplo de transparência

3.1 O conceito tradicional de transparência

Transparência é um conceito central para a compreensão da vida social no ocidente. Um dos principais norteadores da moderna Administração Pública, a transparência se define como o livre acesso e divulgação das ações governamentais. Ser transparente, nesse sentido, é contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigiar a cidadania, tornar as políticas de Estado mais efetivas.

O desenvolvimento dessa concepção talvez tenha sua semente no próprio artigo fundador das democracias contemporâneas, a “Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão” (1789). Diz o artigo 15º: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Aqui já temos uma primeira pista para observar como o conceito de governo transparente se mistura com a própria concepção moderna de governo, mas, sobretudo, de sujeito, indivíduo e de humano.

A ênfase na transparência tem sido uma diretriz do Banco Mundial aos países em desenvolvimento desde o início dos anos 1990, como parte do que a instituição define como “boa governança”. Para a instituição financeira, a maior parte das crises nos países em desenvolvimento é de natureza de governança e por isso, o pacote de ajustes aplicado pelo Banco sempre envolve tais práticas.

De acordo com o Banco Mundial, a boa governança implica a gestão do setor público, (eficiência, eficácia e economia), *accountability*, troca e livre circulação de informação (transparência), e um quadro jurídico para o desenvolvimento (justiça, respeito pelos direitos humanos e liberdades). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006, p.4)

A Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000) compreende o acesso à informação mantida pelo Estado como direito fundamental de todo indivíduo. “Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”(COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, online). A referência a essas duas instâncias liberais neste trabalho não deve ser compreendida de forma inocente.

Dois pré-requisitos de uma transparência efetiva são a visibilidade e a “inferabilidade” (*inferability*), argumentam Michener e Bersch (2011). Trata-se de instâncias distintas, mas interdependentes: o fácil acesso, a integralidade e a usabilidade para gerar inferências. Apesar de muitas vezes serem aplicados com mesmo sentido, transparência possui conceito distinto de “acesso à informação” (DUTRA, 2014). O acesso é de alguma maneira, um passo além da transparência. Não se trata apenas de “deixar-se ver”, mas sim da regulamentação para garantir acesso à informação de responsabilidade do Estado.

Essa garantia é um direito, mas de natureza especial, já que a informação tem como característica ser o instrumento, ou meio, para se conseguir e conhecer outros direitos e por isso mesmo deve ser protegida como direito (ABRAMOVICH; COURTIS, 2000). Outra especificidade desse direito seria o caráter duplo, coletivo e individual, simultaneamente. Coletivo no sentido correlato ao da transparência, de instrumento de controle institucional, de publicidade dos atos da administração. E individual num sentido similar à liberdade de expressão, de promotor da autonomia e direitos políticos dos indivíduos em um contexto de maior abertura institucional e de diversidade de

informações. Uma dimensão alimenta a outra, a vida política se torna mais democrática com cidadãos mais ativos que conhecem seus direitos.

Essa pró-atividade da cidadania se relaciona com outro eixo da democracia contemporânea, a crença num contrato social baseado numa espécie de “acerto de contas” de direitos e deveres em que os representados podem acompanhar de perto as ações dos representantes eleitos. O termo mais exato, *accountability*, não dispõe de uma tradução literal para o português, já que a expressão “prestação de contas” limita a noção à esfera contábil, quando na verdade se trata de um processo mais amplo de fiscalização e controle do Estado por parte do cidadão.

Existe uma sinergia entre os três conceitos. Os mecanismos de *accountability* necessitam de transparência e do direito de acesso à informação.

A demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita, e tem como eixo básico o princípio da publicização. O exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição. (PAULINO, 2008, p. 94)

A partir dessa interação é possível perceber como uma legislação de acesso à informação tem a capacidade de aprimorar a estrutura de *accountability*, já que pode diminuir o desequilíbrio entre a incapacidade de resposta dos representantes aos representados e a capacidade dos representados em ter informações para elaborar as perguntas aos representantes.

Há, entretanto, outra concepção de transparência, que não envolve a efetividade da gestão do Estado ou o aprimoramento das democracias contemporâneas. Na tradição marxista da crítica da economia política, a opacidade (ou ainda “intransparência”) é a característica das relações de produção, marcadas pelo fetichismo e pela ideologia, que alienam os trabalhadores, sujeitos do próprio processo (MARX, 2013). Transparência, aqui, corre ao lado do grau de consciência (também no sentido específico dessa mesma tradição) das relações sociais.

O fenômeno da aplicação da Lei 12.527/2011 por servidores públicos para obter informações sobre o próprio órgão em que trabalham parece sobrepor essas duas dimensões distintas da ideia de transparência, como veremos a seguir.

3.2 Um olhar marxista sobre as relações de transparência

O que se percebe ao se pensar criticamente a utilização da Lei de Acesso à Informação para obtenção de transparência sobre o próprio ambiente de trabalho é que é necessária uma reflexão sobre uma forma de opacidade que se encontra generalizada nas relações sociais, mas que é de natureza distinta, mais ampla, do que a transparência institucional debatida até aqui. Trata-se da intransparência indissociável do modo de produção capitalista e do mundo do trabalho, fruto do caráter fetichista e “misterioso” da forma-mercadoria.

O caráter misterioso da forma-mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens os caracteres sociais de seu próprio trabalho como caracteres objetivos dos próprios produtos do trabalho, como propriedades sociais que são naturais a essas coisas e, por isso, reflete também a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social entre os objetos, existente à margem dos produtores. (MARX , 2013, p. 206)

A transparência, nesse sentido específico, está ligada à consciência dos processos de produção e seria totalmente possível apenas em organizações de trabalho com noções de hierarquia, autoridade, produção e distribuição radicalmente distintas das que dispomos hoje. Marx (2013) descreve uma associação de homens livres, que trabalham com meios de produção coletivos e que conscientemente despendem de suas forças de trabalho individuais como uma única força social de trabalho. Nesse cenário, “as relações sociais dos homens com seus trabalhos e seus produtos de trabalho permanecem transparentemente simples, tanto na produção quanto na distribuição” (MARX, 2013, p. 214).

Essa noção de transparência ultrapassa os limites em que opera a noção de transparência pública como ferramenta do Estado. Mas mais do que isso, leva ao questionamento da própria concepção de Estado como instância neutra e autônoma que pode promover políticas reais de transparência.

The state appears to be a rationally constructed (and therefore just as easily transform able) organizational means for achieving the general interest and the goals of the com m unity. They make no m

ention o f the fact that the state as it exists today is an historical product, an historically determined form of the organization of domination, which, being historical, has its foundation in the manner of social production and reproduction which characterizes the bourgeois relation of production and in the resulting class relations (HIRSCH, 1978, p. 57)¹².

A aparente neutralidade dos mecanismos do Estado só é possível devido à natureza social reificada criada a partir do que se realiza às costas dos agentes sociais: seja a aparência objetiva das relações sociais (fetichismo), seja o conjunto de ideias de um grupo particular que oculta sua própria origem nos interesses sociais (ideologia). O fato é que a compreensão marxista de transparência leva a questionar a naturalização de processos que são historicamente construídos.

A análise de Marx (2013) do fenômeno do fetichismo lida com a esfera da produção e reprodução sociais, e não com sua forma política. Mas essa definição é fundamental para a compreensão do fenômeno da mais significativa opacidade social contemporânea, o que Slavoj Zizek (2011) define como a transformação (ideológica) das relações econômicas em uma esfera "pós-ideológica". Porque as relações se tornaram fetichistas e reificadas, elas aparecem como naturais (não ideológicas), de modo que apenas as relações políticas o seriam.

Na medida em que a economia seja considerada a esfera da não-ideologia, esse admirável mundo novo da mercadorização global se considera pós-ideológico. É claro que o aparelho ideológico do Estado ainda existe, e mais do que nunca; entretanto uma vez que em sua autopercepção, a ideologia se localize em sujeitos (...), essa hegemonia da esfera econômica só pode parecer ausência de ideologia. (ZIZEK, 2011, p. 33)

Diante desse cenário em que o processo de produção domina os homens (e não o contrário), e é considerado “uma necessidade natural tão evidente quanto o próprio trabalho produtivo” (MARX, 2013 p. 217), a solução passa por tornar esse processo

¹² “O Estado parece ser uma construção racional (e, portanto, transformável com a mesma facilidade) para a realização do interesse geral e os objetivos da comunidade. Eles não fazem nenhuma menção ao fato de que o Estado, tal como existe hoje é um produto histórico, uma forma de organização da dominação, que, sendo histórico, tem o seu fundamento no modo de produção e reprodução social historicamente determinado que caracteriza a relação burguesa de produção e nas relações de classe resultantes” (tradução nossa).

realmente transparente.

O reflexo religioso do mundo real só pode desaparecer quando as relações cotidianas da vida prática se apresentam diariamente para os próprios homens como relações transparentes e racionais que eles estabelecem entre si e com a natureza. A figura do processo social de vida, isto é, do processo material de produção, só se livra de seu místico véu de névoa quando, como produto de homens livremente socializados, encontra-se sob seu controle consciente e planejado. (MARX, 2013, p. 216)

Sob o véu da ideologia e a névoa do fetichismo, a dialética da vida continua operando e o que se confirma é que "ao mesmo tempo, contudo, o carácter do processo de reprodução capitalista também acaba por ser a base das contradições contidas na própria forma" (HIRSCH, 1978, p. 59). A possibilidade da ruptura do novo é gestada dentro da contingência, se “nunca relações de produção novas e superiores se lhe substituem antes que as condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade” (MARX, 2008, p. 47). Diante do exposto, poderia a Lei de Acesso à Informação, a partir desse uso não previsto dos trabalhadores do Estado, se constituir como uma dessas contradições? Uma fonte de fissuras do tecido do processo de produção e do trabalho? Essa pergunta difícil deve guiar nossa reflexão.

4. A Lei de Acesso à Informação

4.1 LAI como Política de Comunicação Pública

No Brasil, a transparência dos gastos públicos é uma meta do Governo Federal, cuja principal ferramenta é o Portal da Transparência, que divulga as despesas realizadas pelos órgãos e entidades informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. O principal objetivo do sítio é garantir o bom uso dos recursos públicos por meio da participação ativa da sociedade: “incentivar o controle social para que as práticas da Administração Pública sejam pautadas pela legalidade e pela ética” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, online).

O histórico da legislação sobre transparência no Brasil recente tem início no ano 2000 com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A norma já trazia naquele momento incipiente do desenvolvimento da internet, a necessidade de “ampla divulgação, inclusive em meios

eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2000). Em 27 de maio de 2009, é sancionada a Lei Complementar nº 131, também conhecida como Lei Capiberibe, ou ainda Lei da Transparência. A legislação estabeleceu a disponibilização “em tempo real” “de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2009)¹³.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pela aplicação da Lei de Acesso à Informação, que regulamenta um dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Publicada em novembro de 2011, mas em funcionamento a partir de 16 de maio 2012 (BRASIL, 2011), a LAI é aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O princípio básico da lei é que o acesso à informação pública é a regra, o sigilo, exceção.

A Lei de Acesso à Informação pode ser lida por meio de diferentes matrizes de conhecimento. Há, claramente, uma perspectiva legal, que se relaciona com a disposição, obrigação e cumprimento das normas dos dispositivos colocados pela lei. Também é possível fazer uma leitura pelo viés da ciência e gestão da informação, com foco em processos de classificação de documentos e métodos mais ou menos efetivos para a disponibilização de informação aos cidadãos. É, porém, na disputa e no resgate das dimensões comunicativas da lei que está a possibilidade de não deixar que a LAI vire um mero instrumento burocrático, incumbido por tecnocratas (GERALDES; SOUZA, 2013).

Nessa perspectiva, a Lei de Acesso deve ser compreendida como Política de Comunicação, o que envolve não apenas um dispositivo legal a ser obedecido ou uma série de procedimentos para gestão de documentos, mas um pacto institucional “um compromisso que se assume e (...) não vigora apenas no discurso, mas pressupõe um

¹³ Um histórico de toda a legislação sobre transparência está disponível no Portal da Transparência: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Legislacao.asp>>

trabalho sério, de construção coletiva” (BUENO, 2009a, online).

O horizonte, conseqüentemente, é de que a LAI acompanhe um ambiente em que exista circulação de informação de interesse público, com acessibilidade tecnológica, mas também de linguagem. Um local em que haja espaço para interação e onde o fluxo de informações não seja apenas gerido a fim de suprir atendimento das demandas do público, mas para promover novas informações.

A definição de Wilson da Costa Bueno de política de comunicação como o “processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas” (BUENO, 2009b p.310) é suficientemente ampla e dinâmica para abarcar os maiores potenciais interativos e dialógicos entre Estado e cidadão abertos pela Lei de Acesso à Informação. É útil para pensarmos políticas para o Estado, especialmente por estar, por definição, “comprometida com a ética, a transparência, o profissionalismo, a proatividade e a cidadania”. (BUENO, 2009b, p. 310).

Trata-se de uma perspectiva pragmática cuja definição de política de comunicação está ligada à finalidade, ao “desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização, tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesse” (BUENO, 2009b, p.310). No caso da LAI, especificamente, o produto é informação pública, a organização é o Estado e o público de interesse é o cidadão sem distinção¹⁴. Por isso é necessário o amplo debate em torno da Comunicação Pública na próxima seção.

Bueno (2009a) compreende que existe uma dimensão necessariamente horizontalizante na criação de uma política de comunicação. Essa me parece uma característica importante para pensar políticas de comunicação no Estado brasileiro que articulem cidadania e ganhos democráticos e, especificamente para essa pesquisa, direitos trabalhistas.

Uma Política de Comunicação parte, obrigatoriamente, de uma constatação óbvia, mas difícil de engolir e mais ainda difícil de praticar: numa organização, todas as pessoas são responsáveis pela comunicação. Não são apenas os profissionais de comunicação. (BUENO, 2009a, online)

¹⁴ Não acredito que se trate de mera particularidade, as conseqüências não são triviais e as reflexões sobre essa distinção perpassam toda essa pesquisa.

A constante necessidade de transformação no tempo também é prevista pela conceituação de Bueno (2009a).

Uma Política de Comunicação precisa ser sempre atualizada; logo, quando se começa com uma, não se pode parar mais, sob pena de ser atropelado pela mudança das condições, dos contextos em que ela originalmente foi gerada. (BUENO, 2009a, online)

Certas evidências nas coletas de dados desta pesquisa indicam que o pequeno intervalo de dois anos (2015-2017) em que foi realizado este trabalho já traz cenários diferentes para o acesso a informação no Brasil¹⁵.

Mesmo nessa definição aparentemente mais normativa¹⁶, fica claro que existem fatores de disputa e engajamento dos quais dependem totalmente uma política de comunicação.

A política de comunicação só será executada com sucesso se estiver absolutamente apoiada em uma vontade política, já que, ao longo de sua discussão, e da sua implementação, surgem sempre leituras equivocadas da importância da comunicação nas organizações modernas (BUENO, 2009b, p.313).

Essa dimensão de dependência não pode ser subestimada nesse trabalho. “A Política de Comunicação começa com uma decisão da cúpula, da alta administração, e está sempre alicerçada em várias necessidades reais” (BUENO, 2009a, online). O que acontece com a política pública quando a cúpula muda radicalmente é um filme com certa recorrência no país.

De qualquer maneira, é somente no reforço dessa dimensão comunicativa que a LAI pode induzir “à participação, ao debate e a institucionalização de procedimentos adequados ao atendimento do interesse coletivo” (DUARTE, 2012, online). Para Duarte, uma política de comunicação necessariamente tem a perspectiva de participação e do desenvolvimento da democracia. Esse processo pode ser educativo, como um meta-direito.

O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e tornam-se um tanto cínicas com relação à política e à capacidade dos governantes de buscar o interesse público. Mais do

¹⁵ Não é preciso fingir normalidade quanto a isso: houve uma ruptura democrática cujos efeitos sobre políticas públicas de comunicação já podem ser sentidos.

¹⁶ No sentido de definir “o que é” a partir do que “deveria ser”.

que simples desinteresse do indivíduo em ser sujeito da ação, muitas vezes a apatia e a falta de formação política são resultado do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública (DUARTE, 2012, online).

Interessante, nesse ponto, perceber como que o direito à informação também opera nessa dupla dimensão, como um meta-direito. O caráter instrumental da informação implica que o direito ao acesso não é transformador, ou revolucionário em si, mas funciona como base de reivindicação consciente de mudança (ALMINO, 1986).

Enfim, há um esforço consciente de compreensão da Lei de Acesso à Informação como um fenômeno pertencente ao campo dos estudos comunicacionais. Entre as consequências desse processo está a necessidade de compreender e se debruçar sobre os fluxos da comunicação interna dos órgãos públicos. “Para estudar os limites e possibilidades das políticas de comunicação nas organizações públicas, é fundamental mergulhar nos estudos de comunicação organizacional” (GERALDES; SOUSA, 2013, online). Uma das hipóteses desse trabalho, portanto, é que só é possível compreender a Lei de Acesso à Informação em sua totalidade se também compreendermos como se dá o funcionamento da comunicação interna nos órgãos públicos brasileiros.

O olhar comunicacional traz consequências não apenas para os fins da pesquisa, mas fez emergir questões de meio, percursos metodológicos, já que se trata de uma área do conhecimento marcada pela interdisciplinaridade e pela ampla aplicabilidade de técnicas distintas, características que nessa pesquisa serão valorizadas como força do campo da Comunicação, a partir de uma percepção da “multidimensionalidade do fenômeno comunicacional” (LOPES, 2005).

4.2 LAI como Política de Comunicação Pública *em curso*

A Lei de Acesso à Informação como política pública de comunicação significaria, portanto, um “conjunto integrado, explícito e duradouro de definições, parâmetros e orientações, organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis aos processos ou atividades de comunicação” (DUARTE, 2012,online). As intencionalidades fundantes da Lei, explicitadas nos primeiros manuais da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o tema, trazem exatamente esse espírito. A experiência com a aplicação da lei não confirma exatamente essa perspectiva.

Isso porque a perspectiva comunicacional parece ainda insuficiente para a compreensão do fenômeno caso a LAI não seja colocada dentro dos fluxos e dinâmicas da historicidade, o lócus próprio da dialética (DEMO, 1995). O que significa dizer que a análise aqui pretendida não enxerga a Lei de Acesso à Informação apenas como Política de Comunicação, mas como Política de Comunicação em curso.

A localização histórica pretende, assim, oferecer um retrato dinâmico do fenômeno já que “toda formação histórica está sempre em transição” (DEMO, 1995, p. 90). Dessa forma, esse estudo pretende deixar claro que não basta apenas estudar as intencionalidades de transparência democrática que fundam a Lei de Acesso à Informação, é importante compreendê-la no uso, dinamicamente, permeado de polos de conflito e fundado na unidade de contrários.

Isso significa compreender o próprio processo de formulação de políticas que resultaram na aprovação da LAI (e da Comissão Nacional da Verdade, e também do Marco Civil da Internet) como um enfrentamento, como prova concreta de que é possível avançar contra as “barreiras impostas pelas empresas capitalistas de mídia e fazer a disputa pelos direitos humanos à comunicação e à informação” (GERALDES et al, 2017 p. 26). Ao mesmo tempo, é a compreensão de direito conquistado que permite que a disputa, e mesmo a perda, esteja sempre no horizonte.

Trata-se de mais uma inflexão dialética do trabalho, que, coerente com essa concepção, busca a essencialidade da prática histórica ao lado da teoria, sem aceitar disjunção (DEMO, 1995). Assim, se toda prática é inevitavelmente ideológica, assim como toda atuação humana histórica é intrinsecamente política, o olhar para a práxis da LAI parece fundamental. “A história concreta nunca é o que a utopia sonha, o que a teoria constrói, mas é o possível concretamente, a maneira de acontecer” (DEMO, 1995, p. 91).

Como descrever, portanto, a materialidade da Lei de Acesso à Informação nesses anos de 2015 a 2017, duros anos da democracia brasileira? Ou ainda, quais significados o acesso à Informação assume quando “passamos de uma democracia de baixa intensidade para uma democracia de baixíssima intensidade” (SANTOS, 2017, p. 46)? Uma resposta possível parece estar em abordagens recentes que enfatizam os conflitos em torno da lei – como, por exemplo, a difícil relação entre a Comissão Nacional da Verdade e os órgãos dos aparelhos militares, que explicita a dificuldade de acesso às

informações mantidas pelo Ministério da Defesa e, em especial, pelas Forças Armadas (BARROS;TENAGLIA, 2017). Ou a recente polêmica entre a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) e a Prefeitura de São Paulo¹⁷. O ponto é que não é suficiente compreender o Acesso à Informação – ou qualquer política de transparência – como solidificação do sistema democrático, sem observar os aspectos materiais que impedem sua realização plena.

Nesse ponto talvez seja importante insistir na relação com algumas nomenclaturas. O termo “ferramenta” parece inapropriado para tratar de Direito à Informação e à Comunicação, pela redução da política a certa instrumentalização. Por outro lado, seguindo uma coerência metodológica, é importante o esforço de analisar os objetos em si, postos em marcha e em funcionamento: a materialidade de como estão sendo aplicados neste momento em que se realiza a pesquisa. Nessa perspectiva, faz sentido que a pesquisa fale e se debruce sobre a “ferramenta” e-SIC e as concretudes da aplicação da Lei, que envolvem problemáticas operacionais e de sistemas, típicos de uma ferramenta.

Por último, a natureza propriamente histórica dos fenômenos da Lei de Acesso à Informação já está evidente no próprio escopo de estudos e trabalhos acadêmicos realizados sobre o tema. Obras realizadas anteriormente, durante e logo após a implementação da Lei já trazem uma marca histórica, contextual, de dados e perspectivas que são distintas das informações e dados levantados por este trabalho, realizado entre quatro e cinco anos após a promulgação da lei. Marca de algo vivo, no sentido de Lefebvre (1975).

4.3 Características importantes da LAI

Para esse estudo, entre diversas características da Lei de Acesso à Informação, quatro se destacam. Primeiramente, destacam-se a determinação da divulgação na internet de um rol mínimo de informações para todos os órgãos da administração – que inclui, entre outros, contratos, licitações, estrutura organizacional, receitas, despesas –, e o estímulo para que cada vez mais informações sejam divulgadas de maneira espontânea, sem a necessidade de serem demandadas pelo cidadão. Essa divulgação prévia de

¹⁷ Mais detalhes em “Prefeitura de SP discrimina jornalistas na aplicação da LAI”, disponível em <<http://www.abraji.org.br/noticias/prefeitura-de-sp-discrimina-jornalistas-na-aplicacao-da-lai>>

informações é definida como “transparência ativa”.

Em segundo lugar, salienta-se a abrangência da definição de informação trazida pela lei. O principal objeto da LAI é definido no artigo 4º como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011). Essa demarcação bastante ampla do que são os elementos de tutela do Estado que devem ser voluntariamente disponibilizados à população pode indicar uma intenção de que a política de acesso à informação rompa com uma mera estrutura de gestão documental e se configure como uma verdadeira política comunicacional.

É interessante perceber, por exemplo, como a “informação” de um pedido de acesso pode estar na memória de um servidor público que desenvolve o mesmo trabalho há muitos anos e como o acesso a este conteúdo mental está completamente dentro das disposições da lei. Esse é um passo importante para que haja diminuição das assimetrias no processo de *accountability* entre requerentes e requeridos e para que se alinhe, no horizonte, uma perspectiva dialógica entre essas duas instâncias da sociedade.

A partir dessa interação é possível perceber como uma legislação de acesso à informação tem a capacidade de aprimorar a estrutura de *accountability*, já que pode diminuir o desequilíbrio entre a incapacidade de resposta dos representantes aos representados e a capacidade dos representados em ter informações para elaborar as perguntas aos representantes.

Em terceiro lugar, como está explícito no 10º artigo da lei, a resposta ao pedido de acesso não pode estar condicionada à motivação do uso dessa informação. “São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (BRASIL, 2011). O órgão público não pode, portanto, questionar a intencionalidade do pedido de acesso e, consequentemente, direcionar, ou mesmo negar, a resposta de acordo com quem faz o pedido.

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. Um dos mecanismos previstos pelo e-SIC é a desobrigação da

inclusão de dados específicos do solicitante. A ferramenta requer somente nome e CPF do cidadão que busca a informação. Ainda assim, é preciso observar o funcionamento da lei diretamente nos órgãos para observar se essa norma é realmente cumprida.

Finalmente, para se configurar como Política de Comunicação e assim estar aberta a todos esses desdobramentos, é importante a compreensão de que a LAI não se configura como um novo “balcão de Fale Conosco” do governo, ou ainda, como uma nova cara para uma Central de Atendimento do Governo Federal. Os pedidos de acesso à informação têm suas especificidades e o sistema elaborado para o recebimento de demandas tenta esclarecer tal fato ao cidadão no momento de uma abertura de protocolo: “O e-SIC não é o canal adequado para apresentação de reclamações, solicitação de serviços, consultas sobre interpretação de normativos ou denúncias” (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, online)¹⁸.

4.4 LAI e a intencionalidade democrática

Como pode ser visto até aqui, as dinâmicas da Lei de Acesso à Informação estão totalmente conectadas a um processo de promoção dos valores democráticos na sociedade brasileira. O acesso à informação é visto como etapa na construção de uma sociedade em que democracia, participação e transparência (SOUSA JUNIOR et al, 2017) são compreendidos como vetores de um mesmo processo. A própria promulgação da lei está dentro desse contexto, realizada conjuntamente com o lançamento da comissão que pretendia investigar os crimes cometidos pelo regime militar no período de 1964 a 1985.

A Lei de Acesso à Informação figura na luta dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada contra a opacidade governamental, pela constituição de um Estado mais democrático e transparente. O acesso à informação é um instrumento de controle popular democrático previsto na Constituição Federal, o qual reforça as lutas sociais e possibilita o exercício direto da cidadania. (GERALDES et al, 2017 p. 26)

O debate sobre a Lei de Acesso à Informação perpassa, inevitavelmente, o debate sobre a natureza da democracia em nossa sociedade. E, nesse contexto, para que a lei aconteça em seu sentido mais pleno parece importante reforçar as perspectivas políticas colocadas ao se pretender mudar a estrutura da informação pública na sociedade.

¹⁸ Informação disponível na página do Serviço de Informação ao Cidadão < <https://esic.cgu.gov.br> >

O aprimoramento dos processos democráticos é um desejo expresso inclusive nas orientações da Controladoria Geral da União sobre a aplicação da LAI aos municípios.

O acesso a essas informações – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam. (CGU, 2013, cartilha)

É essa intencionalidade democrática que justifica o olhar para todas as instâncias que envolvem a Lei de Acesso à Informação. Se, de fato, a LAI possui conteúdos emancipatórios para transformar o “jogo da informação” no país, isso só poderá acontecer com efetividade se esses mesmos princípios estiverem presentes em todos os níveis de aplicação da norma, inclusive dentro do Estado, dentro das repartições, na relação entre as pessoas que aplicam a lei.

É importante não voltar os olhos apenas para a promoção da democracia fora do Estado, mas compreender como uma cultura democrática pode contaminar todos os estratos da sociedade. Nesse ponto, é importante recuperar o que talvez seja o principal legado do pensamento político da segunda metade do século XX, a compreensão de que a política desenvolve-se em processos, a partir de contextos e historicidade, e que, fundamentalmente, o Poder não se constitui como uma instância central de controle, mas perpassa todas as relações sociais:

One of the tasks that seems immediate and urgent to me, over and above anything else, is this: that we should indicate and show up, even where they are hidden, all the relationships of political power which actually control the social body and oppress or repress it.(...) it is the custom (...) to consider that power is localized in the hands of the government and that it is exercised through a certain number of particular institutions, such as the administration, the police, the army, and the apparatus of the state. One knows that all these institutions are made to elaborate and to transmit a certain number of decisions, in the name of the nation or of the state, to have them applied and to punish those who don't obey. But I believe that political power also exercises itself through the mediation of a certain number of institutions which look as if they have nothing in common with the political power, and as if they are independent of it, while they are not. (...) It seems to me that the real political task in a society such as ours is to criticize the workings of institutions, which appear to be both neutral and independent; to criticize and attack them in such a manner that the political violence which has always exercised itself obscurely through them will be unmasked, so that one can fight against them. This critique and this fight seem

essential to me for different reasons: first, because political power goes much deeper than one suspects; there are centers and invisible, little-known points of support; its true resistance, its true solidity is perhaps where one doesn't expect it.(...) this domination is not simply the expression in political terms of economic exploitation, it is its instrument and, to a large extent, the condition which makes it possible; the suppression of the one is achieved through the exhaustive discernment of the other. Well, if one fails to recognize these points of support of class power, one risks allowing them to continue to exist; and to see this class power reconstitute itself even after an apparent revolutionary process. (CHOMSKY; FOUCAULT, 2006, p.40)¹⁹

Ainda mais especificamente sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, vale recuperar as reflexões de Gabriel Garcia Márquez e Juan Somavia a respeito do panorama comunicacional na América Latina. Escrito há quase quarenta anos em um contexto em que os vetores da comunicação eram apenas aparentemente distintos dos de hoje, o pequeno apêndice latino-americano ao documento da UNESCO que ficou conhecido como “Relatório MacBride” (1980) traz a importância da intenção democratizante para as instituições do nosso continente.

A atenção dedicada ao problema da democratização é muito significativa. Estruturas mais democráticas de comunicação constituem uma exigência nacional e internacional para os povos de todo o mundo. A promoção do acesso, da participação, da descentralização, da gestão aberta e da falência do poder concentrado nas mãos de interesses comerciais ou burocráticos é um imperativo universal, e adquire importância crucial para os países do Terceiro Mundo, dominados por regimes minoritários e opressores. (MÁRQUEZ; SOMAVIA, 1993, p. 263)

O próprio relatório é partidário de certo princípio evolutivo do processo de democratização, em que o direito à comunicação é extensão coletiva e mais abrangente de liberdades individuais como a liberdade de expressão, reunião, imprensa (MACBRIDE et al, 1980). Não é o caso de incorrer sobre a pertinência dessa percepção progressiva de

¹⁹ Parece-me que a tarefa política real em uma sociedade como a nossa é de criticar o funcionamento das instituições, que parecem ser tanto neutro e independente; para criticar e atacá-los de tal forma que a violência política que sempre se exerceu obscuramente através delas será desmascarada, para que se possa lutar contra elas. Essa crítica e essa luta parecem essenciais para mim por diferentes razões: em primeiro lugar, porque o poder político é muito mais profundo do que suspeita-se; existem centros e invisíveis pontos, pouco conhecidas de apoio; a sua verdadeira resistência, sua verdadeira solidez é, talvez, onde não se espera. (...) Essa dominação não é simplesmente a expressão em termos políticos de exploração econômica, é o seu instrumento e, em grande medida, a condição que torna o possível. Bem, se falharmos a reconhecer esses pontos de apoio do poder de classe, corremos o risco de lhes permitir a continuar a existir; e ver esse poder de classe reconstituir-se mesmo depois de um processo revolucionário aparente. (CHOMSKY; FOUCAULT, 2006, p.40. Tradução nossa)

direitos, mas certamente localizar o tema do Acesso à Informação como um tema de direito humano, o que será exposto na próxima seção.

Por fim, é compreensível a localização da aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil diante de um fenômeno mundial de publicações de legislações semelhantes ao redor do mundo. Segundo a ONG Artigo 19 (online), existem mais de 90 países, representando quase cinco bilhões de pessoas, com regulamentações ou leis sobre o direito de acesso à informação pública. Nesse sentido, é evidente que os estudos comparados são, de fato, importantes, mas isso não invalida a necessidade da busca por conhecimento aprofundado das dinâmicas específicas de cada contexto.

É legítimo e indispensável destacar a necessidade de desenvolver as infraestruturas de comunicação nos países do Terceiro Mundo, mas não se deve exagerar sua importância. A solução dos problemas atuais em matéria de comunicação não é apenas uma questão de dinheiro e de formação. (...) Toda a ação nesse campo deveria ser objeto de estudo minucioso, com o objetivo de reforçar as estruturas dos poderes minoritários nos países do Terceiro Mundo, e não de servir de veículo para a dominação cultural. (MÁRQUEZ; SOMAVIA, 1993, p. 263)

Isso significa que para pensar a Lei de Acesso à Informação é preciso olhar em profundidade para dentro da Democracia e do Estado brasileiro, com suas contradições e problemas, com suas dinâmicas injustas e opacidade, mas também com suas conquistas e transformações.

5. Comunicação Pública e Direito à Comunicação

5.1 Comunicação como Direito Humano e o Direito à Comunicação

O enquadramento da Lei de Acesso à Informação como Política de Comunicação Pública só pode estar completo se embasado em uma reflexão prévia sobre os significados desses fenômenos. De que Comunicação e de que Comunicação Pública estamos falando? É preciso, portanto, dar dois passos atrás para definir inicialmente sob qual perspectiva estão articulados esses conceitos. Por outro lado, é interessante perceber como é justamente a reflexão sobre as dimensões materiais e dialéticas desses conceitos que permite um salto para pensarmos esses fenômenos sob um arranjo conceitual original.

Enfim, para não restar dúvidas, em todos os momentos que esse texto se refere à “Comunicação” o que está em questão não é técnica, ação, profissão ou natureza. Comunicação deve ser compreendida aqui – filiada a uma longa, aguerrida e democrática tradição – como direito humano: “o direito de todos terem voz” (URUPÁ, 2017, p. 100). Esse é o ponto de partida, reconhecer a universalidade da Comunicação como direito, cuja relação com outros direitos fundamentais é de total indissociabilidade. Por essa perspectiva, a Comunicação é “condição inescapável” (SOUSA JUNIOR et al, 2017) na construção de ambientes democráticos, pois é a própria possibilidade de participação ativa na cidadania.

No debate sobre direitos humanos, uma perspectiva crítica deve levar em conta, entretanto, a ponderação que faz Elen Geraldes (2017) sobre a aspiração à universalidade dos direitos humanos. Essa aspiração sempre “oculta seu DNA ocidental, europeu e branco”. Para melhor situar as problemáticas dessa pesquisa, no caso dos debates acerca da transparência pública e do direito à informação, há ainda que se reconhecer o DNA da democracia liberal. Esse reconhecimento, por outro lado, não requer que se abra mão desses direitos, mas antes fornece crítica para entrarmos nas disputas por eles, reivindicando uma universalidade²⁰ – prometida, nunca cumprida – de fato.

As ideias de Paulo Freire podem ser de fundamental importância para a realização dessa reivindicação emancipadora. A reificação, a coisificação do oprimido na

²⁰Sobre esse ponto, caberia uma reflexão sobre a Revolução Haitiana, a única independência realizada por escravos negros nas Américas, baseada justamente nos princípios universalistas e iluministas da Revolução Francesa.

“Pedagogia do Oprimido” (2012) se define justamente na medida da ausência (e na proibição) dos direitos de participar como sujeito da História. A percepção de que direitos se realizam nos conflitos é uma concepção freireana de direitos:

Compreender a noção de direitos humanos a partir de Paulo Freire demanda, acima de tudo, a percepção do direito como fenômeno social, cultural e histórico, concebido na dialética, nos conflitos, nas discussões e na prática social cotidiana em favor da justiça. (GÓES, 2008, p. 173 apud FREIRE, 2017, p. 72)

A Comunicação como direito humano leva ao Direito à Comunicação. E aí também a perspectiva de Freire (2012) é primordial. Afinal, esse é um direito que se define precisamente na dialogicidade, o direito sobre as questões “que estimulam, permitem, cerceiam e limitam o **diálogo social**” (GERALDES et al, 2017 p. 20-21 grifo nosso).

Dáí surge a necessária e importante diferença entre o Direito à Informação (que inclui o direito de cada indivíduo em informar, informar-se, e ser informado) e Direito à Comunicação. Uma diferença que pode ser apresentada como diferença de foco: o Direito à Comunicação foca-se no processo – e aí a centralidade da categoria do diálogo – enquanto o direito à informação foca-se na mensagem, constituindo-se sobre as questões dos “mecanismos de produção, arquivamento, disponibilização e acesso à informação” (GERALDES et al, 2017 p. 21). A diferença de foco não é apenas conceitual, tem implicações políticas. A chave da questão do “acesso aos meios” na compreensão do Direito à Comunicação o torna necessariamente mais amplo, reivindicativo e emancipatório do que o Direito à Informação, como defendem e explicitam essas duas definições de Direito à Comunicação, às quais essa pesquisa subscreve:

As liberdades de informação e de expressão postas em questão na atualidade não dizem respeito apenas ao acesso da pessoa à informação como receptor, ao acesso à informação de qualidade irrefutável, nem apenas no direito de expressar-se por ‘quaisquer meios’ – o que soa vago, mas de assegurar o **direito de acesso do cidadão** e de suas organizações coletivas **aos meios de comunicação social** na condição de emissores, produtores e difusores de conteúdos. Trata-se, pois, de democratizar o poder de comunicar. (PERUZZO, 2007, p. 11-12, grifo nosso)

É mais do que liberdade de expressão e o direito à informação. É o direito de todos **terem acesso aos meios de produção e veiculação de informação**, de possuir condições técnicas e materiais para ouvirem e serem ouvidos, de ter conhecimento necessário para

estabelecer uma relação autônoma e independente frente à atual conjuntura de desigualdades do mundo contemporâneo. (URUPÁ, 2017, p. 100, grifo nosso)

Um dos primeiros marcos na construção do Direito à Comunicação é o já citado anteriormente Relatório MacBride (1980). O outro título da publicação, “Um Mundo e Muitas Vozes” aponta o diagnóstico acertado, perceptível já nos anos 1970, de que “as sociedades modernas precisam enfrentar o problema da concentração da mídia, a comercialização da informação e o acesso desigual à informação e à comunicação” (GERALDES et al, 2017 p. 22). A Comissão responsável pelo Relatório também localiza o Direito à Comunicação como extensão e soma de direitos específicos, tais como o direito a ser informado, o direito de informar, o direito à privacidade, o direito a participar na Comunicação Pública,

Todos os elementos de um novo conceito, o direito de comunicar. No desenvolvimento do que chamamos de uma nova era de direitos sociais, nós sugerimos que todas as implicações do direito do comunicar sejam exploradas mais profundamente (MACBRIDE, 1980, p. 265).

A distinção informação/comunicação também está presente no apêndice latino-americano do documento, referido na seção anterior. Gabriel Garcia Márquez e Juan Somavia (1980) enfatizam que Comunicação não se reduz à informação, que se trata de elemento fundamental no modo de organização das sociedades, determinante de todos os processos sociais. É justamente a partir dessa distinção que articulam uma rejeição da glorificação da tecnologia para solução de dilemas da comunicação. No contexto da LAI e deste trabalho, essa visão crítica da tecnologia é de fundamental importância. O apontamento de Márquez e Somavia é um importante lembrete de que não será a internet a realizar por si o Direito à Comunicação, ou mesmo suprir os dilemas da realização de uma cultura comunicacional transparente e horizontal.

Em diversas partes (...) verifica-se uma tendência a ‘glorificar’ as soluções tecnológicas que podem ser dadas aos problemas contemporâneos da comunicação. Queremos destacar que a promessa tecnológica não é neutra, como também não está isenta de todo sistema de valores. As decisões em semelhante campo têm enormes consequências políticas e sociais. A sociedade deve estabelecer os instrumentos necessários para avaliar as diversas possibilidades ao seu alcance. (MÁRQUEZ; SOMAVIA, 1993, p. 264)

A partir de toda essa perspectiva, voltamos a ideia da LAI como Política de

Comunicação Pública. Ora, se Comunicação Pública ocupa-se da “viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão” (DUARTE, 2012 grifo nosso) parece óbvio que enquadrar a LAI como Política de Comunicação significa ultrapassar a compreensão da Lei de Acesso como reguladora do **direito à informação** para se constituir como condição do direito humano à comunicação, do “direito à participação, em condições de igualdade formal e material, na esfera pública mediada pelas comunicações sociais e eletrônicas” (INTERVOZES, online).

Essa definição-síntese é particularmente importante para este trabalho porque compreende a dimensão material da comunicação, a necessidade de igualdade não apenas formal, e a questão do direito ao acesso para interação, já rompendo também com certa noção apassivadora de comunicação como veículo de informação no circuito de emissor/receptor.

A amplitude do direito à comunicação muitas vezes é reduzida à tese de que “o cidadão precisa ser informado”, assumindo-o simples receptor e não reconhecendo sua capacidade de ser emissor, produtor de informações e agente ativo na interação. Comunicação não se reduz à informação. Comunicação é um processo circular, permanente, de troca de informações e de mútua influência. (...) a simples existência de informação não necessariamente significa comunicação eficiente. (DUARTE, 2012, online)

Em termos legais, no Brasil, o direito à informação está inscrito no Art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (1988). A normatização é necessária, mas não assegura o exercício de direitos. “A mera positivação do direito à informação não é suficiente para garantir a sua aplicação” (GERALDES et al, 2017 p. 27). A realização plena desse direito envolve mudanças de mentalidades culturais e políticas, que só podem ser alcançadas por meio da ação. “O fundamento dos direitos humanos não está num pedaço de papel. Está na luta” (GERALDES et al, 2017 p. 29-30).

O que parece mais interessante dessa concepção é que a dimensão de luta não apenas coloca em xeque os limites da positivação, mas é capaz de deslocar a compreensão mesma da dimensão racional como instância última de solução dessas questões. Esse ponto será desenvolvido mais a frente, mas, antes, pode ser estimulante levar em conta o que diz Boaventura de Souza Santos (2017) sobre essa insuficiência das razões e argumentos na realização de uma luta. Para o autor português, é preciso uma “razão quente”, que mesmo que crente e crível nos argumentos, “nunca esquece as emissões e

os afetos, porque é deles que efetivamente nós conseguimos e continuamos a lutar por uma sociedade mais justa. (...) É preciso afeto, emoção, sentimento” (SANTOS, 2017, p. 44). Pois bem, seria muito bom se esse trabalho puder ser entendido como um exercício de razão quente. Como definir Comunicação Pública a partir dessa perspectiva, então?

5.2 Conceitos de Comunicação Pública

No Brasil, os próprios pesquisadores são os primeiros a admitir que o conceito de Comunicação Pública ainda é recente e a bibliografia sobre o tema, escassa (KOÇOUSKI, 2012). Acredito, entretanto, que há muita potência nessa precariedade, espaço para criarmos nossos conceitos e nossas práticas.

A partir da centralidade da noção de direito no entendimento da Comunicação, exposta anteriormente, o conceito de Comunicação Pública do italiano Paolo Mancini (2008) se mostra bastante relevante para este trabalho, pois o autor o descreve pela concepção que a informação é um direito de cidadania. Para Mancini, é possível definir o campo da Comunicação Pública pelo seu objeto: os *public affairs*, “negócios de interesse geral” (KOÇOUSKI, 2012). Este objeto torna central o tema da publicidade, no sentido da propriedade das instituições serem abertas e acessíveis, e elas estejam dispostas a fornecer informações de interesse geral. A Lei de Acesso à Informação seria peça fundamental, então, no que Mancini (2008) define como instituições passivas, que devem agir com máxima transparência e por meio do controle externo cidadão.

A questão do interesse geral também é central na definição de Comunicação Pública do francês Pierre Zémor, referência nos estudos brasileiros sobre o tema. É a legitimidade do interesse geral que define a Comunicação Pública. Além disso, alguns aspectos da definição de Zémor (1995) são importantes para esse trabalho. Para o autor francês, as finalidades da Comunicação Pública não podem ser dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas e devem contemplar especialmente os atos de informar e escutar. A partilha de informações de utilidade pública é o objetivo central da Comunicação Pública nessa compreensão, o que inclui toda a comunicação realizada em instituições públicas da maneira mais abrangente possível. Nesse sentido, o ponto mais interessante do conceito de Zémor (1995) para pensar a LAI é a centralidade da transparência e acesso à informação como diferencial entre comunicação pública e privada. Essa noção deverá ser explorada de maneira radical logo adiante.

Da compreensão sobre Comunicação Pública do colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2010) é especialmente relevante para essa pesquisa a relação entre níveis de comunicação e níveis de participação social, que progridem da informação (menor nível de comunicação) à corresponsabilidade (maior nível de comunicação), passando pela deliberação e pelo consenso (KOÇOUSKI, 2012). Quanto mais comunicação, mais participação social, o que torna clara e diretamente proporcional a relação entre comunicação e promoção da democracia.

López (2010) compreende, localiza e opera a noção de Comunicação Pública como conceito habermasiano, que se desenrola na esfera pública como concebida por Habermas. O autor colombiano compreende que a proposta de discussão racional e aberta, fruto do “agir comunicativo”, tem o caráter de um tipo ideal, mas isso não impede que a construção do debate na esfera pública esteja pautada por esse horizonte utópico, de participação irrestrita e igualitária.

Mancini (2008) também parece operar (e complexificar) o conceito de Comunicação Pública a partir de pressupostos habermasianos. Além do crescente reconhecimento do acesso à informação como direito de cidadania – citado anteriormente – estaria na raiz do campo da comunicação pública, a constituição de uma “nova esfera pública”, em que novos atores e organizações operam como emissores e a lógica da distribuição da informação ganha novos contornos. A consequência dessa abordagem é a concepção da internet como epítome dessa nova esfera, espaço de níveis mais horizontais de relações comunicacionais que ultrapassam o universo tradicional do que entendemos por mídia.

Finalmente, é possível perceber como esses conceitos-base de Habermas estão presentes, inclusive, em descrições mais genéricas do significado de Comunicação Pública, mesmo que de maneira diluída ou inconsciente. Como na descrição geral de McQuail (2012): “na maioria dos casos, ‘comunicação pública’ se refere à complexa rede de transações informais, expressivas e solidárias que ocorrem na ‘esfera pública’ ou no espaço público de qualquer sociedade [...]” (p.17).

Uma abordagem crítica do conceito de Comunicação Pública deve se debruçar sobre as condições de existência e condições de produção do fenômeno, mas também sobre como o conceito se circunscreve de antemão pelas perguntas que fazemos a respeito

dele (BUTLER, 2017). Interessa menos, portanto, se as concepções habermasianas são imaginadas como tipos ideais, sem a materialidade da *práxis*. A questão é justamente como esses conceitos formam a gramática do pensamento em Comunicação Pública, como são a própria condição de pensar o campo: como dão as cartas que serão jogadas. É como se os conceitos de “esfera pública” e a “teoria da ação comunicativa” formassem uma espécie de ontologia básica sobre a qual boa parte do debate em Comunicação Pública desenrola-se. O que mais está pressuposto nessa ontologia e o que está implicitamente aceito por ela? Quais são as consequências imprevistas e os limites a serem ultrapassados nessa concepção? É o que veremos a seguir.

5.3 Crítica ao agir comunicativo, por uma Comunicação Pública dos conflitos

Quando Jurgen Habermas (2003) caracteriza o que chama de “agir comunicativo”, o que está em jogo é “o entendimento de que o consenso é o objetivo implícito de todas as trocas comunicativas” (MIGUEL, 2017, p. 21). Trata-se, como mencionado anteriormente, de uma situação de fala ideal, que pressupõe liberdade de expressão e igualdade de condições. A procura pelo consenso é medida “conforme a verdade, a correção e a veracidade” (HABERMAS, 2012a, p. 192). A busca do entendimento entre os interlocutores define o agir comunicativo, que Habermas (2012) diferencia da ação estratégica e da ação instrumental, justamente na medida em que essas são pensadas com um objetivo prévio e levadas para a realização de uma ideia definida de antemão. Para o agir comunicativo não existe esse objetivo prévio ao consenso. As pretensões de validade em referência ao mundo – para ficar em termos habermasianos – podem ser aceitas ou contestadas (HABERMAS, 2012). Está em aberto, numa situação ideal em que apenas argumentos racionais tem relevância. “A racionalidade do agir comunicativo tem como condição essencial o fato de um dos participantes da interação poder ‘se posicionar com sim ou não’” (HABERMAS, 2012, p. 195). “Habermas julga que a abertura para a fala do outro é um pressuposto implícito da comunicação – sem essa abertura, por que falar?” (MIGUEL, 2017, p. 21). Isso porque “todo consenso repousa sobre o reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis” (HABERMAS, 2012a, p. 224) e “nenhum dos envolvidos detém o monopólio interpretativo” (p.193-194). Para Habermas, dada às faculdades da razão, compartilhada por todos nós, o consenso é uma possibilidade sempre em aberto, “quando não o *télos* de toda interação humana” (MIGUEL, 2017, p. 15).

Em última instância, a concepção habermasiana está embasada em uma leitura elogiosa da razão humana, na “crença de que, dadas as circunstâncias adequadas, ela pode nos orientar na direção da superação dos nossos dilemas morais e da correta fundamentação das normas que regem nossa vida em comum” (MIGUEL, 2017, p. 17). Bourdieu (1997) chama Habermas de pensador idealista, porque nega relações de força existentes dentro das relações comunicativas e retira das interações sociais seus elementos conflitivos. Não à toa, a teoria democrática subscrita aos seguidores de Habermas²¹ desenha um sistema político cujo centro ideal é a discussão pública: racional, livre e igualitária, em que os argumentos têm tamanha força que as normas são aceitas em consenso.

Os evidentes limites dessa concepção de funcionamento democrático são muito bem delineados pelo cientista político Luis Felipe Miguel (2017): em um mundo social marcado por interesses antagônicos, o ideal do consenso é inócuo, já que a única maneira de realizá-lo é com o silenciamento das divergências. Essa concepção de democracia acaba por replicar a ideia liberal de que igualdades jurídicas e políticas (como o direito à informação) não são comprometidas por desigualdades materiais²². A consequência é uma flexibilização das regras de liberdade e igualdade, em nome de uma reciprocidade – a tal abertura ao outro – entendida de maneira tão extensa que perde sentido. Habermas (1997) estava disposto a enxergar esferas públicas até em shows de rock, mas esse ímpeto de ampliar e democratizar o espaço da deliberação parece agir ao contrário: a esvazia de sentido político. “Como resultado, constata-se que vivemos cercados de arenas deliberativas, que se tornam praticamente um rótulo aplicado a qualquer espaço em que ocorra a conversação entre duas ou mais pessoas” (MIGUEL, 2017, p. 24). Ou seja, se tudo é deliberação, nada é realmente deliberado.

Além disso, continua Miguel (2017), a teoria do agir comunicativo – e suas derivações de entendimento do mundo social – apologizam um funcionamento de Comunicação que está totalmente vinculado a uma mimese da comunicação interpessoal, radicalmente distinta da lógica, e das problemáticas, dos meios de comunicação de massa. Isso reforça o elogio vazio da solução tecnológica comentado anteriormente – um *reply*

²¹ Há uma tradição no campo da Ciência Política em que há muitos seguidores de Habermas, conhecida como “contratualismo”.

²² Ou talvez colocado ainda de maneira mais radical: o direito de acesso à informação pressupõe paradoxalmente alguns silêncios.

é entendido como diálogo – e torna muito frágil a argumentação sobre algo central nas democracias contemporâneas: os problemas de escala e a necessidade de mediação que daí decorre.

Se consenso pressupõe silêncio e Comunicação é direito à voz, está explícito porque é necessário pensar criticamente esse “apego ao valor ético do consenso” (MIGUEL, 2017, p. 8), também quando falamos de Comunicação Pública. O ponto fundamental aqui é a compreensão da existência de interesses antagônicos e pontos de vista inconciliáveis na composição da sociedade. Eles existem²³. Funcionam com violência, não com diálogo. Ou para colocar em termos habermasianos, são situações em que simplesmente não é possível se posicionar nem ao menos com um ‘não’. A compreensão da divisão e organização social por classes é uma maneira de abordar essa incompatibilidade, mas não a única:

O Estado, os mecanismos da democracia representativa e o mercado de trabalho, por exemplo, operam de forma desfavorável às classes trabalhadoras, às mulheres ou à população negra, seja porque se veem em relação de dependência a diferentes formas de capital, seja porque naturalizam as assimetrias na distribuição desses capitais, bloqueando a tematização dos fundamentos das relações de dominação. (MIGUEL, 2017, p. 34)

Para as pessoas que vivem no julgo dessas relações de dominação, há violência real – estrutural e material – todos os dias. Um trabalho que se debruça sobre o funcionamento do Estado brasileiro não pode esquecer que “para uma grande parcela da população, a materialidade do ‘Estado’ continua sendo, em primeiro lugar, seu aparelho repressivo” (MIGUEL, 2017, p. 36). A violência é permanente, condição necessária da reprodução da ordem. Ordem essa que seria melhor denominada como “perpetuação dos padrões de exploração, marginalização e distribuição desigual dos ‘benefícios da cooperação social’” (MIGUEL, 2017, p. 36). Enfim, em nosso debate sobre direitos, é importante entender que a reprodução social como tal só é possível com a negação de direitos individuais (de certos indivíduos). Quando a negação é completa, invisibiliza-se e se torna parte da ordem natural.

Pois bem, a pergunta a fazer a seguir é: não seria a relação Patrão x Empregado,

²³ Não devemos confundi-los com a competição encarniçada de ‘todos contra todos’ da racionalidade neoliberal. A ontologia liberal é justamente o contrário dessa percepção de interesses inconciliáveis: pressupõe uma igualdade radicalmente atomizada em indivíduos, em que todos buscam o mesmo.

que está no cerne deste trabalho, um desses polos de contradição cujos interesses são, em última instância, inconciliáveis? Uma resposta marxista deve ser radicalmente afirmativa nesse ponto. O sistema do salariado implica uma forma social de escravização geral (MARX, 2004). A norma nos locais de trabalho também é o controle autoritário, mesmo em profissões mais qualificadas, como é o caso dos servidores públicos federais desta pesquisa. Neste caso, “as formas de controle são mais ideológicas, com o predomínio, hoje, da violência simbólica do ‘terceiro espírito do capitalismo’” (MIGUEL, 2017, p. 37 grifo nosso). A radical compreensão do significado de trabalho para Robert Kurz e seu grupo Krisis, deve ser aqui recuperada e defendida em sua radicalidade:

Somente o moderno sistema produtor de mercadorias criou, com seu fim em si mesmo da transformação incessante de energia humana em dinheiro, uma esfera particular ‘dissociada’ de todas as outras relações e abstraída de qualquer conteúdo, a esfera do assim chamado trabalho – uma esfera da atividade dependente incondicional, desconectada e robotizada, separada do restante do contexto social e obedecendo a uma racionalidade funcional de ‘economia empresarial’, para além das necessidades. (KRISIS, 2003, p. 34)

Por essa perspectiva do que significa Trabalho – tanto na relação de alienação do sujeito produtor, quanto na relação com o sistema global de produção de mercadorias – nem a melhor Política de Comunicação poderia gerar “organizações saudáveis” (KUNSCH, 2010, p. 57). Aqui se coloca uma ruptura muito clara deste trabalho com parte do campo da Comunicação Organizacional. Enquanto as contradições fundantes do universo capital-trabalho continuarem existindo, não há “humanização” possível, tampouco “uma nova era no contexto das organizações” (KUNSCH, 2010 p. 9). A submissão à autoridade e ao controle, o chamado “paradigma linear-cartesiano” (KUNSCH, 2012, p. 12), continua a operar massivamente²⁴, apenas com novas interfaces²⁵.

Como pensar, então, uma Comunicação que contemple essa concepção de que no mundo existem visões, projetos e existências incompatíveis? Mais uma vez, Freire (2012) começa a nos ajudar com as respostas. A dialogicidade da Pedagogia do Oprimido

²⁴ Esse trecho foi escrito justamente nos dias da aprovação da (contra)Reforma Trabalhista.

²⁵ Essa afirmação não significa obviamente um mero descarte da política de promoção de ambientes de trabalho mais humanos, inclusivos, etc. Como também afirma Kunsch (2010, p.49), a dimensão humana da comunicação organizacional pode contribuir com a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, o que nesse mundo de hoje não é pouco.

não esquece em nenhum momento que opera em um mundo radicalmente dividido entre oprimidos e opressores. Não há diálogo sem voz para todos:

Esta é a razão porque não é possível o diálogo entre os que querem a pronúncia do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito. É preciso primeiro que, os que assim se encontram negados no direito primordial de dizer a palavra, reconquistem esse direito, proibindo que este assalto desumanizante constitua. (FREIRE, 2012, p. 77)

É preciso, portanto, pensar – e fazer – uma Comunicação Pública dos Conflitos, no sentido de uma Comunicação que compreenda o conflito como fundador da democracia, não como problema a ser superado. Afinal, como já afirmava Maquiavel (2007) há mais de cinco séculos, o conflito é a prova de que os interesses de uma parte não subjugaram inteiramente os de outra. É, assim, indício de liberdade. É preciso, então, refletir se muitas das formas de conceber Comunicação Pública não estão embasadas – mesmo que inconscientemente – nesse exílio das noções de interesse e de conflito, no entendimento de política apenas “como espaço de cooperação e de solidariedade” (MIGUEL, 2017, p. 8), mesmo em “visões que se apresentam como emancipatórias e como herdeiras do pensamento crítico” (MIGUEL, 2017, p. 15)

Chantal Mouffe e Ernesto Laclau (1985) enfatizam o caráter despolitizante dessa perspectiva do consenso. Acusam-na de falsa nostalgia por uma comunidade harmônica, sem disputas políticas e sem manifestação aberta dos confrontos. O problema é que essas são justamente duas das características definidoras da democracia. Uma sociedade democrática não seria, portanto, aquela em que os antagonismos desapareceram, mas uma em que novas fronteiras políticas estão constantemente sendo trazidas a debate. As relações de conflito são sustentadas, não apagadas.

Uma proposta de Comunicação Pública que compreenda o caráter fundante dos conflitos para o exercício democrático deve, então, deslocar do consenso para a dominação a centralidade da compreensão da ação política. Está nessa categoria a gênese dos conflitos políticos mais relevantes. O antagonismo, por esse caminho, não pode ser mais visto como uma força selvagem a ser contida, “mas como dimensão atuante, sempre presente e positiva da prática política” (MIGUEL, 2017, p. 21).

Deve-se também repensar o conceito mesmo de esfera pública, para romper com

essa “ilusão epistemocêntrica” (BOURDIEU, 1997, p.81) do fundamento do consenso racional por meio da universalidade da razão. Portanto, é necessário deixar de ignorar as diferentes condições de acesso – e os inúmeros fatores de discriminação – ao debate público. É essa ignorância que alimenta a ilusão. Uma abordagem alternativa possível talvez esteja na concepção de esfera pública como Rua, mas no sentido da metáfora social da tradição do Direito Achado na Rua, que destaca a ação e a disputa: “onde se exerce a ação, participação e comunicação política de modo a disputar os sentidos e influenciar a deliberação sobre o acesso e exercício de direitos na organização da vida em sociedade” (ESCRIVÃO FILHO; TÁBOAS, 2017, p. 93). Ou talvez, ainda, na “lei natural dos encontros”, da poesia dos Novos Baianos (1972), em que inevitavelmente sempre se deixa um tanto e recebe outro. É a lei...²⁶

Essa proposta de “Comunicação Pública dos conflitos” deve também romper com outra diferenciação fundante do campo da Comunicação Pública: a diferença entre ideias políticas e conteúdo cívico (ZÉMOR, 2005, p.54). Este último seria parte do contrato republicano tácito entre os cidadãos, o que imporia separar a comunicação para conquista do poder da comunicação do exercício do poder. Segundo Zémor (2005), esse é um requisito da prática do Estado de Direito.

Bem, se aceitarmos os próprios pressupostos deste trabalho sobre a incompatibilidade concreta de existências no mundo, e também sobre a processualidade histórica e conflituosa de todos os fenômenos, já deve ficar claro porque a superação dessa distinção é necessária. O Estado e suas instituições são produtos históricos, formas de organização da dominação. Imaginar que é possível uma replicação de conteúdos a parte de qualquer ideologia é a mais forte das ideologias. Acreditar que as instituições podem funcionar – e reproduzirem-se – apenas com base em seus próprios pressupostos “técnicos”, “republicanos”, “não-ideológicos” é também pura ideologia. Há uma disputa ideológica permanente na sociedade. A partir desse entendimento, seria justamente um sistema de comunicação pública que poderia estabelecer relação direta com a população, especialmente com as camadas populares, fazê-las compreender e participar dos temas

²⁶ Nos versos de Luiz Galvão e Moraes Moreira, presentes no disco “Acabou Chorar”, de 1972: “Vou mostrando como sou/ E vou sendo como posso,/ Jogando meu corpo no mundo,/ Andando por todos os cantos/ E pela lei natural dos encontros/ Eu deixo e recebo um tanto/ E passo aos olhos nus/ Ou vestidos de lunetas,/ Passado, presente,/ Participo sendo o mistério do planeta”

governamentais, ou melhor, da construção de outra lógica de Estado.

Já a compreensão do conflito nos leva a pensar Comunicação mais claramente em termos de estratégia de ataque e de defesa. Veja o exemplo da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), ceifada do caráter público com uma canetada. O caso nos mostra como uma lei moderna, composta de princípios e objetivos corretos, “sem a apropriação da sociedade para defendê-la, sem o sentimento de pertencimento, sucumbiu facilmente ao ataque” (GERALDES et al, 2017 p. 29). Estão aí claramente os limites da positivação para assegurar direitos.

Curiosamente, proposições sobre Comunicação Pública que partem de um ponto de vista mais pragmático parecem compreender melhor essa dimensão do conflito. Para Jorge Duarte (2009) a atuação em Comunicação Pública exige privilegiar o interesse público em oposição ao privado ou corporativo. Duarte há muitos anos atua como assessor de comunicação em órgãos do Estado Brasileiro. De fato, a experiência na CAPES com a comunicação do “Programa Ciência sem Fronteiras”, que se tornou uma das ‘caras’ do governo Dilma, mostra que o exercício de fazer Comunicação pode ser um exercício de guerra. Nada mais constante que o conflito.

Nesse sentido, é interessante uma aproximação com a abordagem comunicacional do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST): uma Comunicação que compreenda a necessidade de legitimidade na luta e necessidade de apoio das classes populares (ENGELMANN;PACHECO, 2017, p. 387). A divisão colocada por Zémor (1995) simplesmente implode aqui: há uma estreita relação da linha política da organização com o desenvolvimento da Política de Comunicação.

Talvez seja o caso de recuperar uma das taxonomias sugeridas por Mancini (2008) em sua análise da Comunicação Pública: as funções de integração simbólica. A Comunicação realiza a integração social, pela circulação de valores e símbolos. A questão aqui é, obviamente, quais valores? Para essa compreensão de Comunicação e conflito, também pode ser interessante reforçar a noção de López (2010) de que advogar – defender uma causa, promover políticas – é uma ação de Comunicação e, mais especificamente, de Comunicação Pública. “Trata-se de uma prática de convocação e de construção de propósitos comuns em busca da formação de sentidos compartilhados relativos a assuntos de interesse coletivo” (KOÇOUSKI, 2012, p. 80). Assim, é essencialmente distinta da

prática de *lobbying*, voltado a benefícios particulares e individuais. Retornar a essa oposição coletivo-particular e compreendê-la como contradição fundante do próprio conceito de Comunicação Pública, consequências definidoras para o campo, é o que veremos a seguir.

5.4 Comunicação Pública, a partir das condições materiais de produção

Quem estiver disposto a levar a sério uma compreensão dialética das dinâmicas do mundo, precisa estar disposto também a compreender a força de ideias simples e como são elas que podem nos carregar imprevisivelmente para processos complexos. Não seria justamente este o caso quando Marx e Engels articulam suas premissas da concepção materialista da História, e afirmam que “aquilo que os indivíduos são depende das condições materiais da sua produção” (ENGELS; MARX, 2001, p. 11)? É preciso ir além da aparente auto evidência de tal formulação para entender como aí se encontra uma chave para a compreensão da historicidade e materialidade envolvidas em todo processo social.

O que significaria, portanto, compreender a Comunicação a partir de suas condições materiais de produção? A tradição de estudos da Economia Política da Comunicação (EPC) busca dar uma série de respostas a essa pergunta, relacionando os processos comunicacionais às dinâmicas do Capital. Este trabalho reconhece a importância desta tradição, compartilha dos mesmos pressupostos, mas carrega a reflexão para outro caminho. A partir de uma perspectiva propriamente dialética de que diante de nós há inexplicáveis – pois o domínio de uma situação histórica nunca é completo (DEMO, 1995) –, é possível, então, voltar a essa pergunta para buscar outras respostas para pensar a Comunicação Pública.

A reflexão sobre as condições materiais de existência da Comunicação Pública envolve necessariamente a reflexão (também criativa) sobre as relações de produção dessa Comunicação. Apontamentos do próprio campo sobre as características definidoras do significado de Comunicação Pública podem ajudar essa localização do conceito, como “a centralidade da cidadania” (MATOS, 2009); a “inscrição efetiva na Esfera Pública” (LÓPEZ, 2011, p.64) discutida anteriormente; ou o tratamento da “comunicação como um processo dialógico” (DUARTE, 2009, p.59). Essas compreensões, entretanto, não explicitam o que pode ser compreendido como a contradição fundante do Campo da

Comunicação Pública.

A partir de toda a discussão até aqui de Comunicação como Direito Humano e Comunicação que compreende o conflito como necessário para a realização da democracia, este trabalho propõe que um caminho fundamental para compreendermos Comunicação Pública está na contradição: mercadoria/direito. Essa é a diferença fundante, que traça uma linha definitiva, intransponível. De um lado está, cada vez mais disfarçado de funcionamento natural do mundo, a lógica competitiva do mercado; a crescente compreensão de que todas as instâncias da vida podem ser vendidas como mercadoria; e as formas de acesso e intervenção no mundo cada vez mais limitadas pelo consumo. A dimensão do privado. Do outro, está a noção de igualdade radical, compreensão de que todos compartilhamos dos mesmos direitos de existência, que merecemos o mesmo mundo; a questão política, no sentido de gestão da *pólis*, de um projeto para a gestão coletiva da vida social; a noção do pertencimento de todos e de nenhum ao mesmo tempo; e uma compreensão mais desindividualizante de quem nós somos e do que é a sociedade. A dimensão do público.

Trazer essa distinção para o centro do debate em torno do conceito de Comunicação Pública tem muita potência, porque permite uma definição a partir do que a Comunicação Pública não é, nem poderia ser. Não pode ser reduzida a uma “perspectiva industrial, de bens e serviços adquiridos, acessados e consumidos como mercadorias postas à disposição (normativa) do mercado” (ESCRIVÃO FILHO; TÁBOAS, 2017, p. 92). Tampouco pode ser como a grande mídia, “um sistema reduzido à função de executar servilmente os ditames postos pelas necessidades mais urgentes e imediatas de expansão do capital” (LYRA FILHO, 2000, p. 23 apud SOUSA JR et al, 2017 p. 12).

Darcy Ribeiro coloca essa oposição entre duas dimensões da realização da Comunicação com uma atualidade incrível:

O rádio e a televisão expandiram-se prodigiosamente, fazendo da totalidade do povo brasileiro o seu imenso público não para servi-lo, interpretando seus interesses e expressando seu espírito, mas para explorá-lo como mercado (...) os novos instrumentos de comunicação de massa, tecnicamente de uma modernidade e eficácia admiráveis, se converteram em instrumentos de alienação cultural, nos quais só se considera bom o que é bom para vender mercadorias, sem o menor resquício de dignidade moral ou de responsabilidade social. (RIBEIRO, 2010, p. 56)

A questão é que não se pode esperar outro desenvolvimento possível a partir dessa lógica. Elen Geraldes (2017) localiza bem essa oposição na disputa da prerrogativa dos direitos humanos, quando se trata do direito humano à comunicação e à informação:

Temos, por exemplo, de um lado, empresas de radiodifusão a defender a ‘liberdade de expressão’, quando, na verdade, estão a reivindicar o direito à propriedade dos veículos de comunicação. No meio desse debate enviesado, em que parte significativa do empresariado consegue fazer a sua visão, justamente porque detém a propriedade dos meios, o que é silenciado é que a concentração de mídia e a liberdade de empresa (em contraponto à liberdade de imprensa) acabam por limitar a liberdade de expressão e impedem a concretização de ideias constitucionais. (GERALDES et al, 2017, p. 25)

Exposto dessa forma, parece muito claro como é possível descrever a questão central da Comunicação Pública como a velha (eterna) disputa entre proprietários e expropriados. Levar essa descrição a sério traz pelo menos três consequências.

A primeira delas é a compreensão de que Comunicação Pública no Brasil é contra-hegemonia. A reflexão até aqui, vista à luz de um dos próprios pressupostos desse trabalho – conflitos e contrários como motores constituintes da História, ou dito de uma maneira melhor, “em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes” (MARX, 2008, p. 47) –, permite defender uma leitura de que as ações de Comunicação Pública no Brasil – justamente por se darem nesse contexto de gênese e infinita reprodução mercantil – são ações de contra-hegemonia. Isso significa enxergar em toda articulação por Comunicação Pública no país uma contenda por mudança, mas uma mudança que não deve ser reduzida apenas a uma disputa argumentativa em um regime de troca de paradigmas (KHUN, 2001), mas, precisamente, uma ação contra-hegemônica, entendida aqui de forma estritamente gramsciana, como “instrumentos para criar uma nova forma ético-política” (GRAMSCI, 1999, p. 314).

A contra-hegemonia institui o contraditório e a tensão no que até então parecia uníssono e estável. Gramsci nos faz ver que a hegemonia não é uma construção monolítica, e sim o resultado das medições de forças entre blocos de classes em dado contexto histórico. Pode ser reelaborada, revertida e modificada, em um longo processo de lutas, contestações e vitórias cumulativas. (MORAES, 2010, p. 73)

A não-mercadoria na realização da Comunicação Pública (quando é possível)

opera justamente essa dissonância. Assim, esses conteúdos entram na disputa da hegemonia ideológica da sociedade por meio da exposição, da ilustração, de outras lógicas possíveis. Uma televisão em que todos os sotaques e línguas e dialetos do Brasil são ouvidos? Bem, me parece simples e radical o suficiente para provar o ponto.

A segunda consequência de compreender a Comunicação Pública a partir dessa contradição direito/mercadoria é trazer a questão da concentração para o centro do debate. Por esse viés, não é possível nenhuma abordagem sobre o tema no país que não confronte o fato de que “quatro famílias brasileiras dominam as mídias brasileiras. São quatro famílias, Marinho, Civita, Farias e Mesquita” (SANTOS, 2017, p. 60). A centralidade da categoria da concentração é o que pode vacinar o debate, inclusive, contra a exaltação da técnica, comentada anteriormente e tão comum no campo.

Se a internet traz em si o potencial de mais cidadania, a realidade é que sem as devidas cautelas, pode resultar num mundo mais desigual, com o enorme potencial de aquisição de conhecimento concentrado nas mãos de poucos. (GERALDES et al, 2017 p. 28)

A terceira consequência dessa compreensão é que a principal oposição quando se tematiza Comunicação Pública passa a ser necessariamente Comunicação Pública versus Comunicação Privada, e não Comunicação Pública versus Comunicação Governamental, como aparece frequentemente como preocupação dos pesquisadores brasileiros (BRANDÃO, 2009). Isso não significa, entretanto, negar as distinções conceituais colocadas pelo campo. Especialmente distinções realizadas com base no uso e na *práxis*:

A comunicação governamental diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade. Estado, nesse caso, é compreendido como o conjunto das instituições ligadas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo empresas públicas, institutos, agências reguladoras, área militar e não deve ser confundido com governo. A gestão administrativa e política do aparato do Estado é responsabilidade do governo. Este é apenas o gestor transitório daquele. Os agentes são a elite política e todos os integrantes das instituições públicas, representantes eleitos, agentes públicos nomeados e funcionários de carreira. A comunicação política trata do discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a ideias ou atividades que tenham a ver com poder político, relacionado ou não a eleições. A comunicação pública diz respeito à interação e ao fluxo de informação relacionados a temas de interesse coletivo. O campo da comunicação pública inclui tudo que diga respeito ao aparato estatal, às ações governamentais, partidos políticos, terceiro setor e, em certas circunstâncias, às ações privadas. A existência de recursos

públicos ou interesse público caracteriza a necessidade de atendimento às exigências da comunicação pública. (DUARTE, 2012, online)

A questão, na verdade, é compreender que os dilemas atuais da Comunicação Pública não se encontram em nenhuma espécie de captura do discurso público por um governo ou grupo político transitoriamente no poder. A captura é da mercadoria, naturalizada; inclusive em leituras da Comunicação Pública como uma mesa de negociação entre o Estado, o Governo e a Sociedade (MATOS, 2009) em que essa “sociedade” é o setor privado.

Ao contrário dessa compreensão, podemos recuperar (e reforçar) o próprio Zémor (2005) que entendia o Estado realmente como ator central da Comunicação Pública. Mas além disso, compreendia o erro crucial que era aplicar a “metáfora da empresa privada” no serviço público, reduzindo a relação de cidadania à de consumo. É a partir do entendimento que o cidadão não é um cliente que Zémor (2005) afirma que os deveres da Comunicação Pública se distinguem dos interesses da Comunicação Privada. Esse entendimento reforça a questão da finalidade, para colocar nos termos de Mancini (2008), como a dimensão realmente definidora do campo da Comunicação Pública: ela não é feita para vender produtos.

O fato é que a experiência concreta com a realização de Comunicação Pública no Brasil – ou Comunicação Governamental, a depender da taxonomia – nos últimos dez anos demonstra uma captura completa da racionalidade privada, com boa parte dos órgãos do Estado gerenciando sua Comunicação por meios de assessorias de imprensa que reproduzem valores e práticas do mercado sem nenhum tipo de orientação geral a não ser encarar seus serviços como produtos a serem oferecidos ao cidadão-consumidor-*follower* e assim conseguir outros. É claramente uma maneira limitante de compreender a Comunicação Pública. Mas não seria exatamente o mesmo caso dos servidores públicos que pretendem igualar a administração do Estado com a administração de uma boa empresa?

Cabe, então, perguntar: quando falamos de Serviço Público e Comunicação Pública no Brasil, o que significa “o público”? Existem donos do que deveria ser de todos?

5.5 Os donos do poder, os donos da mídia e a questão do patrimonialismo

Parece impossível uma reflexão sobre um significado de público no Brasil que não passe pelo conceito de patrimonialismo, pela compreensão de que a apropriação da esfera pública pelo interesse privado é uma das características fundantes de nosso país:

A entidade privada precede sempre, (...), a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. (...) O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família. (HOLANDA, 1995, p. 82)

Não é incomum que os estudos sobre transparência também recorram à tradição colonial e formação patrimonialista da sociedade brasileira como aspectos culturais a serem ultrapassados. O Estado é distante, desconhecido e merecedor de desconfiança, um verdadeiro paradigma de opacidade (REIS, 2014). A submissão a interesses particulares foi condicionada historicamente de tal maneira que há uma incompreensão total do significado e do valor do bem público, nos mais diversos setores da vida social. É o que Geraldes e Sousa (2013) chamam do “jogo da informação no estado brasileiro”.

Não se trata meramente de silêncio, de um Estado que se recusa a falar, mas de um Estado que considera a informação uma forma de poder a ser compartilhada pelos mais próximos e a ser negada ao conjunto da população. Um Estado cujo ideal é ser opaco, permitindo apenas vislumbres de informação para agradar os amigos e mobilizar o conjunto da sociedade, fechando-se em outros aspectos. (GERALDES; SOUSA, 2013).

Holanda (1995), que continua a investigação sobre as origens do Brasil de Gilberto Freyre, utiliza-se do conceito de patrimonialismo para caracterizar um dos aspectos mais importantes herdados do processo da colonização portuguesa e que moldou o país com modelos institucionais patriarcais e com uma prática do uso privado do Estado. O patrimonialismo é para ele o desdobramento do que chama de “personalismo” - compreendido como forma de viver em sociedade que enfatiza os vínculos pessoais, em detrimento de inclinações impessoais. É o primado das emoções, sentimentos, não do uso da razão.

A “cordialidade” descrita por Holanda (1995) combina desejo com intimidade e

horror ao formalismo social. Daí a obrigatoriedade do modelo de relações familiares em qualquer composição social existente entre nós. Daí a incapacidade de compreensão da distinção fundamental entre as instâncias públicas e privadas, principalmente entre o Estado e a família. Sem separação nítida entre o público e o privado, o Estado é usado como instrumento de poder – ou, ainda, o instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado.

Em “Os donos do poder” (FAORO, 2012), obra seminal sobre o patrimonialismo no país, Raymundo Faoro traça um diagnóstico sobre a origem do patrimonialismo brasileiro: a Casa de Avis em Portugal no Século XIV. O entendimento do Brasil passa, então, por essa matriz histórica um século e meio antes das caravelas, uma “deformação histórica” mais que formação, aponta o livro (FAORO, 2012, p. 19). Ao constituir um poder central estatal com base econômica na propriedade fundiária, a monarquia portuguesa se constituiu como uma espécie de capitalismo de Estado, um embrião de Estado nacional centralizado, aparentemente moderno antes da modernidade. O capitalismo de perfil comercial surgido em Portugal é desenvolvido a partir dessa centralização do poder e orientado por ela. Para Faoro (2012), isso significa pular a etapa do desenvolvimento de um capitalismo orientado pela gestão estatal direto para a plena constituição de um capitalismo pautado pela lógica própria de mercado.

Não é o caso de debater historiografia aqui, mas é especialmente relevante para uma compreensão crítica – com historicidade, repito – perceber a visão sobre a matriz histórica da sociedade brasileira. Segundo essa tese, vivemos sob os efeitos estruturais de Portugal (e por extensão, o Brasil) não ter conhecido o feudalismo. Aí estaria a verdadeira gênese do fenômeno do patrimonialismo. Os feudos seriam essas instâncias intermediárias dotadas de certa autonomia política. Sem eles, a experiência histórica portuguesa acabou gestando uma organização menos institucionalizada e mais patrimonialista do poder (FAORO, 2012).

Faoro (2012) trabalha com alguns conceitos de inspiração weberiana: nosso “capitalismo politicamente orientado” confere ao “Estado patrimonial” e respectivos funcionários predados de um “estamento burocrático”:

O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira. No campo

econômico, as medidas postas em prática, que ultrapassam a regulamentação formal da ideologia liberal, alcançam desde as prescrições financeiras e monetárias até a gestão direta das empresas, passando pelo regime das concessões estatais e das ordenações sobre o trabalho. Atuar diretamente ou mediante incentivos serão técnicas desenvolvidas dentro de um só escopo. Nas suas relações com a sociedade, o estamento diretor provê acerca das oportunidades de ascensão política, ora dispensando prestígio, ora reprimindo transtornos sediciosos, que buscam romper o esquema de controle. (FAORO, 2012, p. 638)

O estamento burocrático se move na direção da perpetuação. Por ser um ente político, está interessado em conservar “o padrão de poder central no qual está incrustado” (FAORO, 2012, p. 16). Trata-se de uma descrição semelhante ao funcionamento do campo em Bourdieu (2004), concepção chave para a compreensão desta pesquisa, como veremos a seguir. Mas ao contrário de uma descrição de protagonistas numa querela política, a concepção de Faoro (2012) da estrutura patrimonialista é quase a de uma operação nas sombras: “sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento, burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos” (FAORO, 2012, p. 346).

A questão do estamento burocrático pode ser especialmente interessante para pensar a reprodução tecnocrática do atual serviço público comentada anteriormente. O estamento é resultado da realidade estatal do patrimonialismo, mas se distingue da classe política “mesmo quando esta se esclerosa, incapaz de renovar-se”. (FAORO, 2012, p. 640). A estrutura patrimonial representaria assim uma persistência secular, pré-capitalista, que resiste repetidamente à experiência capitalista. Nesse ponto, ao menos, chegamos a apontamentos de Faoro (2012) que não são compatíveis com este trabalho. Em certa maneira, apesar de incorporarmos técnica e infraestrutura, nos faltaria, como sociedade, uma “alma capitalista”:

De dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. (FAORO, 2012, p. 633)

Talvez seja por isso que Faoro (2012) demonstre em sua obra tamanho

pessimismo em relação à chance de rompimento com a estrutura patrimonialista, o que chama de uma “viagem redonda” (FAORO, 2012, p. 633). Agora, se a redenção por meio de um autêntico espírito capitalista não parece uma solução verdadeira, o mesmo não pode ser dito das duras críticas que Faoro (2012) faz do funcionamento da máquina pública. Talvez o iberismo possa ser colocado em discussão, mas certamente a dramaticidade sobre os problemas da nossa burocracia é real:

A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Sousa (...) A máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo — manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. (FAORO, 2012, p. 647)

Seja como for, o debate sobre patrimonialismo é especialmente importante quando se trata da discussão sobre Acesso à Informação e Direito à Comunicação, para constatar a situação ilegal da maioria dos grupos de mídia no país. O projeto “Donos da mídia”²⁷, iniciado na década de 1980 pelo jornalista Daniel Herz durante a liberação de outorgas de rádio e TV promovida pelo governo Sarney, indicava que quase todos os grupos controlam um número de concessões superior ao permitido por lei (INTERVOZES, online). O estudo também apontava a ilegalidade na participação direta de políticos no controle de emissoras de rádio e TV. Deputados e senadores são proibidos pela Constituição (Art. 54) de participar de organização definida como “pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público” (INTERVOZES, online).

Em 2017, a pesquisa “Monitoramento da Propriedade da Mídia”²⁸ (*Media Ownership Monitor*, ou MOM), realizada em conjunto pelo Intervozes e os Repórteres Sem Fronteiras (RSF), chegou à conclusão de que cinco famílias controlam metade dos 50 veículos de comunicação com maior audiência no Brasil (MOM, online). A situação claramente contraria o parágrafo 5º do artigo 220 da Constituição, onde está dito que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988). Não parece coincidência que os artigos relacionados à Comunicação Social sigam sem regulamentação.

²⁷Mais informações em <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29753>>

²⁸ Disponível em <<http://brazil.mom-rsf.org/br/>>

Diante desse cenário extremamente concentrado, é fundamental, portanto, que uma abordagem crítica sobre Comunicação Pública compreenda os laços dos grupos de comunicação, como o controle sobre a mídia é exercido e que tipo de apropriação indevida acontece nesses bens, em última instância, públicos. Ao mesmo tempo, é importante compreender a origem, as intencionalidades e as consequências dos nossos próprios instrumentos de crítica. Sendo assim, esse trabalho não poderia, portanto, ignorar a crítica ao conceito de patrimonialismo levada a cabo pelo sociólogo Jessé Souza (2017) justamente no período de realização dessa pesquisa.

Para Souza (2017), o conceito de patrimonialismo é, no fundo, a estigmatização da política e seus efeitos hoje servem até mesmo para criminalizar a igualdade social. O sociólogo coloca-se frontalmente contrário à tese de Faoro (2012), da herança de Portugal ligada à herança da corrupção patrimonialista no Estado. A confusão das esferas público-privado não seria, então, a característica fundante para a compreensão do Brasil. A questão do autor (2017) é que a centralidade da temática “patrimonialista”²⁹ é um movimento que desloca a verdadeira explicação sobre o caráter de dominação no Brasil: a escravidão³⁰. O processo de socialização se dá, em qualquer sociedade, por meio das instituições – inclusive a família. A marca de origem no funcionamento de todas as instituições brasileiras é a escravidão, que nunca aconteceu em Portugal da mesma forma.

Enquanto conceito, o patrimonialismo procederia, então, com uma inversão do poder social real, um deslocamento que confunde a verdadeira localização do poder (e da corrupção): do mercado para o Estado. A noção de patrimonialismo legitimaria, assim, a “aliança antipopular construída no Brasil do século 20” para preservar o privilégio real: o acesso ao capital econômico por uma elite extremamente reduzida e o monopólio do capital cultural salvaguardado para as camadas médias. “É esse pacto que permite a união dos 20% de privilegiados contra os 80% de excluídos” (SOUZA, 2017). Ironicamente, ao se preocupar apenas com a corrupção do Estado, o tema do patrimonialismo serviria para minar ainda mais o acesso aos bens públicos. As privatizações – talvez ainda mais especificamente a privatização de companhias como a Vale do Rio Doce – seriam um bom exemplo desse “espantalho” denunciado por Souza (2017): passamos o controle de uma organização que deveria gerar riqueza para todos para ser administrada por meia

²⁹ E também a questão “populista”, em outro tema do sociólogo não tão exatamente conectado a essa pesquisa.

³⁰ Ou “escravismo” como se refere a historiografia, para se referir a um sistema de dominação.

dúzia de “super ricos” porque o funcionamento do mercado, a racionalidade empresarial, é mais correta e adequada.

O autor (2017) denuncia, então, a concepção e os desenvolvimentos intelectuais dos grandes nomes da sociologia brasileira – como Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Raymundo Faoro – quase como um “serviço sujo”. Eles serviriam justamente de justificação conceitual para a compreensão de que os problemas brasileiros não vêm da grotesca concentração da riqueza social em pouquíssimas mãos, mas sim da corrupção do Estado (SOUZA, 2017). O patrimonialismo operaria, portanto, uma falsa oposição entre o Estado demonizado e o mercado, reino da virtude e da eficiência, quando na realidade é concentrado e superfaturado. O conceito de “homem cordial” é central nesse processo: é a partir dessa figura, violenta e apaixonada em sua raiz, que se cria o Estado patrimonialista, que não consegue distinguir muito bem os limites entre o público e o privado (SOUZA, 2017). Estaríamos, assim, relegados a uma condição pré-moderna. O Brasil seria essa sociedade pré-moderna, radicalmente distinta dos Estados Unidos – espaço de criação intelectual dos nossos sociólogos (SOUZA, 2017). Realmente, parece haver algo de outro colonialismo nessa concepção. Na verdade, a hierarquia no Brasil acontece a partir do controle relativo do capital econômico e do capital cultural³¹, como em qualquer lugar. As relações pessoais têm importância para o destino individual de sujeitos em qualquer sociedade do mundo e a apropriação do público pelo privado também acontece em toda forma de produção capitalista – basta ver a indústria da Guerra nos EUA³². Essa seria “A tolice da inteligência brasileira” (SOUZA 2015), uma construção falaciosa e fantasiosa de uma singularidade brasileira³³ completamente falsa para efeitos políticos.

O autor (2017) argumenta que o conceito de patrimonialismo é, além de tudo, cientificamente mal aplicado, não podendo ser apenas importado de Weber, já que se trataria para o sociólogo alemão de um conceito histórico, que exige uma série de

³¹ Os estudos de Souza compartilham muitos conceitos com os de Pierre Bourdieu.

³² Dados da Foreign Policy indicam três mercenários para cada soldado no Afeganistão, apenas para um exemplo. Mais informações em < <http://foreignpolicy.com/2016/05/18/private-contractors-are-the-silent-majority-of-obamas-military-mercenaries-iraq-afghanistan/>>

³³ Nesse ponto, é interessante recuperar um detalhe acerca da visão de Paolo Mancini sobre o conceito de Comunicação Pública (2008). Como comentado anteriormente, esta se ocupa dos “assuntos de interesse geral”. A questão é que a identificação desses assuntos não é fácil, justamente pela tendência de confusão (e novas conjugações) entre as dimensões do público e do privado, que sempre ocorre. E Mancini está, obviamente, falando da Itália.

condições que não existiram no Brasil. Ainda assim, é curioso perceber como esse “culturalismo conservador” está presente em nosso próprio discurso sobre nós mesmos: a determinação feita por Roberto DaMatta (1986) do Brasil como a sociedade do jeitinho é amplamente aceita – em alguns momentos, talvez até por este trabalho. É a partir dessa visão que se articula a denúncia da corrupção nas repartições públicas brasileiras, tanto entre os pequenos funcionários como entre os grandes políticos. Talvez seja preciso pensar essas denúncias de maneira crítica, refletir se esse nosso discurso sobre nós mesmos não contraria até mesmo os fatos que poderiam ser apresentados de outra maneira. Afinal, como lembra Mangabeira Unger³⁴, o Brasil é tão ou menos corrupto do que todos os outros países continentais em desenvolvimento. De fato, até mesmo pelos parâmetros liberais da Transparência Internacional, o Brasil aparece na frente de Rússia, China e Índia no “Índice de Percepção da Corrupção 2016”³⁵ (TRANSPARENCY, 2016, online).

A tese do patrimonialismo seria, portanto, nossa “ideologia política”, conservadora por excelência, na medida em que “ela nos explica o mundo de modo fácil e coerente, sendo ao mesmo tempo, a melhor maneira de manter privilégios arraigados entre nós” (SOUZA, 2009). O ponto central da crítica é a potência conformista da explicação do Brasil a partir da herança ibérica – herança que facilmente vira maldição e faz um sistema de submissão passar por destino inevitável. Vale a pena lembrar Darcy Ribeiro (2010), quando escrevia que “o único fator causal inegável de nosso atraso é o caráter das classes dominantes brasileiras” (p. 24). Entender a formação do Brasil a partir da escravidão e o país de hoje a partir do jogo das elites é uma das maneiras de centralizar a categoria da dominação na explicação da vida social, como defendido anteriormente (MIGUEL, 2017). É a herança da escravidão e a dependência do latifúndio que explicam como a dominação oligárquica e a desigualdade extrema existem entre nós como algo natural. Essa desigualdade só é possível com uma divisão de classes tão brutal que só pode estar sustentada em algo cuja melhor descrição talvez seja mesmo o “ódio ao pobre” (SOUZA, 2017). Esses efeitos brutais da escravidão, entretanto, aparecem de maneira bastante diluída na explicação culturalista do Brasil, acusa Souza (2017). Algo muito semelhante ao que Boaventura Souza Santos (2017) denuncia nas concepções da teoria

³⁴Em entrevista a Globo News (2017), disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=3KhdaVIMPNk>> Acesso em novembro de 2017.

³⁵ Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table> Acesso em novembro de 2017.

democrática, “desenvolvida quando quatro quintos da humanidade estavam em colônias e, no entanto, as colônias não aparecem (...) no nosso quadro solto sobre o contrato social” (p. 60). Essa crítica deve estar sempre em nosso horizonte.

Assim, mais relevante do que entender a relação com nosso legado ibérico pode ser compreender o Brasil como elo dentro do capitalismo mundial, como empreendeu Florestan Fernandes (2005). O conceito de “capitalismo dependente” compreende que existem vínculos de subordinação de natureza internacional implicados numa economia capitalista subdesenvolvida. A dinâmica do mercado internacional está totalmente associada à nossa burguesia nacional³⁶. A partir dessa compreensão, talvez seja possível articular uma crítica ao mau funcionamento do Estado, mas que não atue contra o Estado: “o grande problema do nosso pensamento político é procurar política onde ela já não está. A política não está no Parlamento, a política está nas grandes concentrações financeiras” (SANTOS, 2017, p. 63). Essa “animosidade frente ao Estado, visto como a fonte de todos os males” (RIBEIRO, 2010, p. 30), já era percebida – e combatida – por Darcy Ribeiro (2010). Como, justamente, a defesa do caráter público de maneira mais radical frente a uma realidade privatizante é um dos horizontes deste trabalho, é preciso perguntar-se realmente se nossas pesquisas, quando evocam o tema do patrimonialismo, não estão agindo contra o que se propõem, propagando “uma ideologia antiestatal” (SOUZA, 2009), que monopoliza e instrumentaliza o Estado a seu favor. Este trabalho abraça a leitura de Jessé de Souza, ampliada pela crítica marxista ao Estado.

Assim, é importante entender o Estado brasileiro como um aparato de poder político complexo que, “além do governo, ou do poder executivo, engloba as duas casas do parlamento, os múltiplos órgãos do poder judiciário, as forças armadas (incluindo as polícias militares e civis), a burocracia civil et caterva³⁷” (POMAR, 2016). As diversas formas do Estado colonial, do início da exploração portuguesa à monarquia absolutista, tinham como objetivo “manter o poder econômico e social dos ‘sesmeiros’, a denominação dos latifundiários de então” (POMAR, 2016, online) para facilitar a continuidade das relações de produção escravistas e garantir a continuidade do saque do país. O Estado resultante da independência foi fundamental na continuidade do tráfico de escravos, mesmo após a Inglaterra se transformar em nação repressora do escravismo, e

³⁶ A incompreensão dessa associação parece ser uma das questões importantes sobre os erros do governo Dilma.

³⁷ Expressão, latina utilizada como sinônimo pejorativo de etc. Significa “e o bando restante”.

se manteve até a segunda metade do século 19, “numa demonstração clara de a quem tal Estado servia” (POMAR, 2016, online). Em todas as mudanças de forma que ocorreram no Estado brasileiro, uma coisa se manteve intacta: “sua natureza de servidor das classes dominantes, detentoras do poder econômico e do poder social” (POMAR, 2016, online). É sobre esse mesmo Estado que se aplica a Lei de Acesso à Informação aqui estudada.

Enfim, não é preciso se filiar totalmente à crítica ao patrimonialismo para se permitir compreender certos limites impostos por essa visão quando aplicada à Comunicação Pública e à Comunicação Organizacional. É curioso como estudos nestas áreas costumeiramente evocam a visão de Sérgio Buarque do tipo nacional brasileiro para, a partir daí, esboçar análises sobre nossas organizações. Então, começamos a nos definir a partir de categorias como “culto da personalidade; dificuldade para o cooperativismo e para a coesão social; presença de traços decorrente de sua colonização por aventureiros; ausência de culto ao trabalho; cultura ornamental e cordialidade” (PIRES; MACEDO, 2006, p. 85). A noção a partir daí pode evoluir para uma tentativa de traços característicos da psicologia do povo brasileiro, como “afetividade, irracionalidade e misticismo; religiosidade católica popular, cultivo da docilidade; sobriedade diante da riqueza; vida intelectual e literária de superfície, erudição não-prática; individualismo não-criativo, atitude anti-social; atitude de tirar proveito em relação ao Estado” (PIRES; MACEDO, 2006, p. 85). Parece muito natural qual é a visão de organização possível que emerge a partir desse sujeito brasileiro, que imprime “traços brasileiros” (FREITAS, 1997) nas instituições, tais como “personalismo”, “malandragem”, “sensualismo”, “aversão ao trabalho e à disciplina”:

No Brasil, os trabalhadores de organizações públicas sempre necessitaram possuir habilidades diplomáticas nas suas relações de trabalho, para não provocarem divergências com a administração pouco competente dos gestores. Nas organizações públicas, são as relações de estima e os jogos de influência os verdadeiros indicadores de poder no Brasil. (PIRES; MACEDO, 2006, p. 94)

Como trabalhador, o tipo social brasileiro careceria de “culto ao trabalho”³⁸ (LODI, 1993). Balizados nessa tradição, é evidente que os estudos de Comunicação Organizacional sobre organizações brasileiras sejam quase unânimes no apontamento da necessidade de transformação. É a partir desse diagnóstico de centralização burocrática

³⁸ Pode até fazer sentido compreender esse traço como uma explicação a partir do patrimonialismo. Mas não pode fazer muito mais compreendendo a partir da escravidão?

hierarquizada que surgem chamamentos para uma nova “organização horizontal” (KUNSCH, 2003, p. 57) ou de uma “nova cultura de gestão” (GUIMARÃES, 2000, p. 127) que promova flexibilidade e empreendedorismo. Esse trabalho também acredita na necessidade da transformação, mas me parece que não há transformação possível, se não transformarmos a própria leitura dessa tradição. Nesse sentido que é importante considerar a crítica ao patrimonialismo e à visão sobre a sociedade brasileira que o conceito nos imprime. Pois é a partir dessa “ontologia brasileira” que são desenhados prognósticos que não tratam dos reais desafios da organização pública brasileira, elegendo falsos problemas. A questão da estabilidade no Serviço Público, por exemplo, seria responsável pela “ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho” (PEREIRA, 1996, p. 20). A estabilidade seria uma noção associada ao “descompromisso, desmotivação e mau desempenho”. (PIRES; MACEDO, 2006, p. 85). Os apontamentos conclusivos dessa pesquisa vão em sentido totalmente contrário dessa concepção, como veremos a seguir.

Talvez, então, outra leitura da nossa tradição pode nos ajudar a compreender o que pode ser compreendido como o verdadeiro problema da questão da esfera pública na atualidade brasileira: a privatização. Dos espaços, das lógicas de funcionamento, da ética. Pensar criticamente o patrimonialismo não significa abandonar o passado. Afinal, como Thompson (2002) argumenta, o passado é constituinte das novidades. E, no caso do debate brasileiro sobre a esfera pública, a novidade terrível é a crescente valorização dos espaços privados, que se transformam em moedas de troca cujo valor principal se dá no grau de exclusividade do acesso. É o que o psicanalista Christian Dunker (2009) chama de Cultura do Condomínio.

A cultura brasileira, no período pós-inflacionário, pode ser descrita pela expansão da lógica de condomínio que parece ter alterado, gradativamente, a antiga relação parasitária e clientelista entre vida pública e vida privada. Afinal, o condomínio implica a tentativa de criar certas regras e normas públicas, nos limites da vida privada, mas sempre à condição de um espaço de excepcionalidade, erigido como defesa contra a barbárie exterior. Ela implica, portanto, um reconhecimento da barbárie. Supondo-se que na situação em questão as condições objetivas e as intenções subjetivas são da melhor qualidade, pode-se argumentar que estamos diante de um paraíso para a ação comunicativa, o cenário ideal para a auto-organização racional de uma comunidade de risco zero. Tudo depende de um bom síndico. (DUNKER, 2009, p. 3)

É precisamente diante desse cenário concreto de Brasil privatizante que se

colocam os desafios de se pensar a Comunicação Pública e o Direito à Informação e à Comunicação. Isso nos leva ao último apontamento teórico deste trabalho, sobre as estratégias do discurso para o estabelecimento da noção ampliada desses conceitos.

5.6 Comunicação Pública, a partir da questão do discurso: a hipótese da Metacomunicação

Uma confusão comum acerca dos estudos que se debruçam sobre a análise discursiva é a de que eles refletem certa projeção idealista do sujeito analista. Essa não é a compreensão deste trabalho, em que há uma perspectiva material do discurso: as práticas sociais dos indivíduos refletem as ideologias que os interpelam e o discurso é a materialidade dessa ideologia (ALTHUSSER, 2008). Como afirma Foucault (1999), o controle do discurso serve muitas vezes para esquivar-se de sua temível materialidade.

Nesse ponto, há uma dimensão do discurso sobre o próprio discurso que parece ser fundamental melhor compreender para os fins deste trabalho. Afinal, é uma possibilidade discursiva que abre caminhos para o estabelecimento dessa noção de propriedade pública da Comunicação. A operação dessa dimensão metalinguística, ou mesmo fática, do discurso opera com a possibilidade de apresentação das condições materiais de existência da comunicação. É o que gostaria de chamar nesse trabalho de “metacomunicação”.

Desenvolvido originalmente pelos primeiros estudos de cibernética no início do século XX, particularmente a partir dos estudos de Gregory Bateson no Instituto de Pesquisa Mental de Palo Alto, conhecida como Escola de Palo Alto, metacomunicação é um conceito cujas características dependem das qualidades e do grau do mútuo reconhecimento das percepções (CENTENO, 2009). As afirmações metacomunicativas pertencem a um nível de abstração diferente das afirmações objetivas a partir das quais elas são elaboradas.

Com o ‘mútuo reconhecimento da percepção’ emerge uma nova ordem de comunicação, a ‘metacomunicação’ ou ‘comunicação sobre a comunicação’ – ‘todas as pistas e proposições trocadas acerca (a) da codificação e (b) da relação interpessoal entre os comunicadores. (CENTENO, 2009, p. 38)

O pressuposto aqui é que a comunicação (para Bateson, na dimensão interpessoal) compreende dois níveis lógicos diferentes, o conteúdo da troca (transmissão) e a

metacomunicação, permitindo a última contextualizar a primeira (CENTENO, 2009).

Mais recentemente o termo foi apropriado por estudos de Psicologia Social. Aqui, gostaria de propor uma apropriação crítica do conceito: metacomunicação como potência para emergência das condições materiais de existência da comunicação. Durante o exercício de se falar sobre o que se fala – ou de comunicar sobre a dinâmica da comunicação entre interlocutores – acumulam-se camadas de compreensão sobre o próprio processo comunicacional, necessárias para o estabelecimento de mudanças de paradigmas na criação de outras lógicas de comunicação.

Tal ensaio conceitual da metacomunicação como estratégia efetiva para o estabelecimento da Comunicação Pública parte de uma hipótese de mecanismo: esse tipo de metadiscurso é poderoso porque opera com o conceito específico de transparência descrito anteriormente, advindo da tradição da crítica da economia política marxista. Também demonstra-se na transparência imprevista da Lei de Acesso à Informação quando utilizada por trabalhadores para obter transparência sobre o próprio trabalho. Especificamente sobre o campo comunicacional, ter mais consciência sobre a produção da Comunicação significa estabelecer uma compreensão da materialidade do processo comunicacional; materialidade que envolve a noção sobre a problemática da concentração – de propriedade e de discurso –, tema central nos debates de Políticas de Comunicação.

Importante localizar o debate acima no horizonte de estudos recentes que centralizam a temática do discurso e das estratégias discursivas como condição necessária para o estabelecimento da noção ampliada de Comunicação Pública. Há uma compreensão desse tipo de abordagem que tal estabelecimento só é possível com disputa e contraposição discursiva.

A narrativa da comunicação pública tem, para se constituir como contraposição, que possuir característica polifônica, para visibilizar as disputas de pontos de vistas decorrente das diferentes vozes sociais que participam da prática discursiva, de maneira oposta a comunicação comercial (...) A narrativa da comunicação pública, em virtude de seu compromisso com a cidadania, deve, portanto, se contrapor a essa monofonia presente nos conteúdos comerciais e governamentais. (LIMA, 2016, p.3)

Para Bakhtin (2008), discurso “é a língua em sua integridade concreta e viva” (p. 207). Discurso é compreendido nesse contexto como um Acontecimento, de maneira que

um enunciado não pode ser esgotado inteiramente pela língua ou pelo sentido (BAKHTIN, 2008). O discurso,

É único como todo acontecimento, mas está aberto à repetição, à transformação, à reativação; finalmente, porque está ligado não apenas a situações que o provocam (...) mas, ao mesmo tempo (...), a enunciados que o precedem e o seguem. (FOUCAULT, 1986, p. 31)

Assim, a re-imaginação do conceito de metacomunicação aqui proposta se alinha a outras apropriações conceituais para a criação do discurso da Comunicação Pública, como as noções de Dialogismo e Polifonia de Mikhail Bakhtin ou os conceitos de Regularidades e Dispersão em Michel Foucault (LIMA, 2010).

A partir da materialidade apontada anteriormente, proponho um pequeno apontamento pragmático com a centralidade da ação metacomunicativa. Nas organizações públicas, a Lei de Acesso à Informação se materializa, muitas vezes, nas ouvidorias. Esses são os espaços, potenciais, da realização dessa metacomunicação em uma organização, são os espaços em que se pode falar sobre a comunicação, sobre as dinâmicas, os fluxos e o funcionamento da comunicação. Assim, uma primeira consequência é a realocação das atividades de Ouvidoria como fator central no estabelecimento de políticas de Comunicação Pública. A Ouvidoria surge, assim, como uma das inúmeras estratégias metadiscursivas da comunicação para organizar a narrativa e atrair o receptor. Sem contar que a Ouvidoria, por ser o espaço dissonante – no sentido específico em que mesmas palavras e ideias se aplicadas por diferentes vozes soam diferentes (MARCUIZZO, 2008) – contribui para repensar o *modus operandi* do próprio discurso.

Se uma Ouvidoria Pública “exerce o papel de mediadora qualificada no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública” (EBC, 2016) uma Ouvidoria de Comunicação Pública deve ser o espaço dialógico para o fazer comunicacional. A Ouvidoria se constitui, assim, como espaço privilegiado de abertura para o exercício dessa metacomunicação, em que é possível estabelecer discursos que expliquem as intencionalidades do próprio discurso, em que se comunique sobre o ato de comunicar. O fato da Lei de Acesso a Informação ser um tema, em geral, de responsabilidade das ouvidorias públicas, não parece, portanto, simples coincidência.

Com esse último ponto, acredito que há uma contextualização crítica suficiente sobre os conceitos que envolvem a compreensão da Lei de Acesso à Informação como Política de Comunicação Pública no Brasil contemporâneo. Porém, um melhor entendimento do fenômeno, só é possível se também entendermos como se desenvolveu historicamente o espaço de aplicação da lei, e do fenômeno específico desta pesquisa: quais as origens (e características acumuladas nesse processo) do Serviço Público no Brasil.

6. Serviço público no Brasil: origens, características e tendências recentes

A definição do trabalho para o Estado e do trabalhador do Estado se confunde com a própria definição de Estado. Tal tensão já está presente em uma das obras fundantes sobre os elementos constitutivos do Estado moderno, a Filosofia do Direito de Hegel (1997). Para o idealista alemão, o cumprimento do dever é substância da profissão oficial que, portanto, deve ser exercida por uma individualidade liberta de qualquer dependência ou influência subjetiva.

O serviço do Estado exige o sacrifício das satisfações individuais, e arbitrárias, das finalidades subjetivas, mas reconhece o direito de, no cumprimento do dever, e só nele, obter tais satisfações. Aí reside, neste aspecto, aquela união do interesse particular e do interesse geral que constitui o princípio do Estado e lhe dá a sua solidez interior. (HEGEL, 1997, 270)

Hegel (1997) entende que aquilo que deve e o que se confia ao servidor público é uma coisa particular qualitativamente exterior. Por isso o cumprimento do dever se torna de uma obrigatoriedade radical.

O que o servidor do Estado tem de fornecer é, na sua forma imediata, um valor absoluto. A falta que há em não cumprir ou uma violação positiva (como a ação contrária ao serviço) ou uma omissão constitui a violação de um conteúdo universal (cf. § 9e : juízo negativo infinito). Trata-se, pois, de um delito ou de um crime. (HEGEL, 1997, P.270)

Curioso perceber como Marx denuncia na figura do gestor do Estado construída por Hegel a identidade entre sociedade civil e Estado, como a identidade de dois exércitos inimigos.

Hegel faz intervir, no interior da sociedade civil, o “Estado ele mesmo”, o “poder governamental”, para a “gestão” do “interesse universal do Estado e da legalidade etc.”, mediante “delegados” e, segundo ele, precisamente estes “delegados do poder governamental”, os “funcionários estatais executivos”, são a verdadeira “representação no Estado”, não “da”, mas “contra” a “sociedade civil”. A oposição entre Estado e sociedade civil está, portanto, consolidada; o Estado não reside na sociedade civil, mas fora dela; ele a toca apenas mediante seus “delegados”, a quem é confiado a “gestão do Estado” no interior dessas esferas. Por meio destes “delegados” a oposição não é suprimida, mas transformada em oposição “legal”, “fixa”. O “Estado” é feito valer, como algo estranho e situado além do ser da sociedade civil, pelos deputados deste ser contra a sociedade civil. A “polícia”, os “tribunais” e a

“administração” não são deputados da própria sociedade civil, que neles e por meio deles administra o seu próprio interesse universal, mas sim delegados do Estado para administrar o Estado contra a sociedade civil. Hegel explicita com franqueza esta oposição. (MARX, 2010, p. 68)

6.1 Serviço público no Brasil: Origens

No Brasil, a origem dos serviços para o Estado está ligada à instalação da Família Real Portuguesa, que “diante da necessidade de promoção do desenvolvimento da então colônia, dentro dos parâmetros da diplomacia real, percebe a importância do trabalho administrativo” (NEGREIROS, 2014). Até então, a presença do governo colonial nos espaços economicamente ativos era praticamente nula, aponta a corrente majoritária da historiografia brasileira. “Também no Império, a presença do governo central nas localidades se fazia unicamente através dos párocos, que se restringiam ao registro de nascimento, casamentos e óbitos” (GUEDES; HAZIN, 2006, p. 31).

Não é difícil imaginar a precariedade da base jurídica prescrita ao país de então, que “com pouca efetividade seguia as ordenações portuguesas consagradas no espírito do direito romano, reguladoras das relações indivíduo/Estado” (GUEDES; HAZIN, 2006, p. 31). A baixa institucionalidade também era marca das relações comerciais, contrato, propriedade. Apenas na República, em 1916, seria publicado o Código Civil.

No início do Primeiro Reinado, ao Estado brasileiro cumpria realizar as funções mínimas preconizadas pelo liberalismo³⁹: justiça, segurança interna e externa, arrecadação e diplomacia. As pastas governamentais eram apenas cinco: Império e Estrangeiros, Justiça, Fazenda, Guerra e Marinha. Existiam reduzidas interseções do Estado com a economia e, de igual modo, com a educação e com a saúde. No período colonial, as funções sociais eram desenvolvidas essencialmente por instituições religiosas e privadas, permanecendo elas, no Império com pouca presença do Estado⁴⁰. Os registros civis eram competência da Igreja, cujos párocos eram também agentes remunerados do governo. (GUEDES; HAZIN, 2006, p. 34)

O emprego público foi o caminho natural de sustento para a maioria dos cerca de 15 mil portugueses que em 1808 transmudaram ao Brasil com a Coroa portuguesa e

³⁹ Não é irônico perceber que a nova tendência ultraliberal no Brasil autoproclamada de vanguarda do pensamento econômico esteja em defesa de um projeto que remonta nossas origens coloniais?

⁴⁰ Apenas em 1890 seria criado o ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, numa acomodação de funções que lembra o recente Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações capitaneado por Gilberto Kassab nos anos Temer.

fizeram o contingente de pessoal da Administração do Reino crescer rapidamente.

O crônico processo de endividamento externo agigantou-se nesse momento, quando as receitas públicas advindas da tributação do comércio exterior passaram a ser insuficientes para custear os gastos governamentais⁴¹ (GUEDES; HAZIN, 2006, p. 32).

Durante todo o século XIX, o funcionalismo no Brasil é marcado pelo “cenário de pobreza urbana herdada do período colonial” (GUEDES; HAZIN, 2006, p. 11). Em 1880, o Império contava com aproximadamente 45 mil funcionários, um terço destes radicados no Rio de Janeiro. Ainda assim, o país era escassamente urbanizado. O censo de 1872 indicava que as capitais das províncias concentravam apenas 10,41% do total de habitantes do país. Destes, apenas 15,75% eram alfabetizados e um total de 8 mil pessoas possuíam ensino superior. Interessante perceber que nesse cenário, eram justamente os cargos inferiores da administração pública que permitiam alguma mobilidade social aos excluídos do sistema agrário-exportador-escravagista (GUEDES; HAZIN, 2006).

As despesas do Estado brasileiro com pessoal foram gradualmente diminuindo com o passar do tempo. O início do império consignava mais de 90% das despesas em rubrica administrativa, “revelando o papel ínfimo de inversões nas funções finalísticas” (GUEDES; HAZIN, 2006, p. 34). Os gastos econômicos e sociais começam a crescer a partir de 1850, quando as despesas administrativas passaram para um percentual em torno de 50%. Para fins de comparação, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indica que durante o século XXI, as despesas com pessoal ativo e inativo das três esferas de governo têm se mantido em patamares estáveis em relação ao Produto Interno Bruto, cerca de 5% no Governo Federal e 15% no Governo Geral⁴² (IPEA, 2010)

Já na segunda metade do século XIX existiam dispositivos legais, como decretos, que explicitavam que a escolha de oficiais deveria seguir preferencialmente a nomeação de servidores de categorias inferiores, cujo ingresso dependia de concurso público. A forma de seleção (e as respectivas consequências desse processo) é uma das características importantes para a compreensão da categoria no Brasil, como veremos

⁴¹ A incapacidade que vemos até hoje de realizar no país uma reforma fiscal e tributária que sejam minimamente mais justas e progressivas parece ser mais uma mostra da profecia marxista: a história se repete como farsa.

⁴² “Comunicado 110 - Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto”.

adiante.

Uma definição legal do funcionário ou servidor público viria apenas em 1940 com a publicação Código Penal brasileiro pelo então presidente Getúlio Vargas:

Art. 327 - Considera-se funcionário ou servidor público, para os efeitos penais, quem embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego, serventia ou função pública. § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (BRASIL, 1940)

6.2 Serviço público no Brasil: Características

Atualmente, a Lei Federal nº. 8.112/1990 é a responsável por regulamentar o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Empregados públicos federais também podem estar regulados pelos ditames da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e da Lei Federal nº. 9.962/2000. Os servidores chamados estatutários estão vinculados ao regime da Lei 8.112, já os servidores conhecidos como celetistas obedecem à CLT. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ambos os regimes passaram a respeitar normas constitucionalmente estabelecidas, como, por exemplo, que a admissão pelo empregador público deve estar vinculada a um processo seletivo ou concurso público.

Os deveres constitucionais, a adequação e respeito à Constituição são, aliás, fatores centrais na definição corrente do Direito Administrativo sobre o trabalho para o Estado.

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público. (FIGUEREDO, 2003, p. 78-79)

Como peça central da democracia brasileira e da Nova República, a Constituição cidadã de 1988 prevê, em seu artigo 21, uma lista de serviços públicos sob competência da União, como serviços postais, de exploração nuclear e de estatística. O Artigo 173 disciplina o exercício de atividade econômica pelo Estado, os limites para a intervenção

direta do ente estatal na economia. O artigo 177 traz atividades específicas que a partir da Emenda Constitucional nº 9 passaram a poder ser realizadas por empresas estatais e privadas e antes eram de monopólio da União. Os artigos 196, 199, 203, 204, 205 e 209 tratam de serviços de interesse público, como saúde e educação. A Constituição de 88, diferente de outras concepções e arranjos prévios da sociedade brasileira, prevê que a prestação destes seja realizada pelo Estado, juntamente com a iniciativa privada, e a fiscalização efetuada pelo poder público.

A Carta Magna ainda em vigor é centrada fortemente na ideia de justiça como isonomia de oportunidades para todos. Nesse sentido deve ser compreendido o estabelecimento do concurso público como momento definitivo do serviço público, especialmente para combater certa colonização das esferas públicas pelas privadas, como também foi regra durante o período da ditadura militar, “marcado pela falta de esteio para o servidor e o ingresso era realizado através de apadrinhamento ou troca de favores, não havendo a necessidade de concurso público” (NEGREIROS, 2014). Com o Artigo 37, parágrafos I e II, estabeleceu-se o concurso público:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, CF/88.1999, p.40)

Talvez seja o momento de se perguntar se o sistema de seleção que valoriza um conhecimento técnico específico por meio de uma prova também não encontrou limites graves que ficaram evidentes com o Golpe de 2016. Não é inesperado que Marx (2010), em sua crítica ao Estado como oposto aos interesses da sociedade, desconfie do processo seletivo que permite acesso ao serviço ao Estado por parte da sociedade. Para ele, é apenas o batismo burocrático do saber.

O exame, o “vínculo” do “cargo público” e do “indivíduo”, este laço objetivo entre o saber da sociedade civil e o saber do Estado, é apenas o batismo burocrático do saber, o reconhecimento oficial da transubstanciação do saber profano no saber sagrado (e é evidente

que, em todo exame, o examinador sabe tudo). Nunca se ouviu falar que os homens de Estado gregos ou romanos tenham prestado exames. Mas o que é um homem de Estado romano em face de um homem de governo prussiano! (MARX, 2010, p. 70)

De qualquer maneira, a Constituição de 88 age no sentido contrário da formação histórica do Estado brasileiro, com os princípios que derivam da supremacia do interesse público sobre o particular. A partir dessa perspectiva devem ser compreendidos os demais parágrafos do Artigo 37 que normatizam o serviço público:

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;

VIII – a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie pelo Prefeito;

XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

XV – os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (BRASIL, 1999, p.40)

Para os fins desta pesquisa, cujo tema incorre nas práticas sobre os direitos dos servidores, parece especialmente importante compreender, para além das definições constitucionais da carreira de servidor, como os direitos assegurados ao serviço público pela legislação específica podem ser vistos como privilégios em um cenário de aumento da precarização do trabalho e do desemprego, tal qual ocorrido nos anos recentes.

A Lei 8112 prevê que, além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor vantagens como indenizações, gratificações e adicionais, como um adicional por titulação acadêmica. As gratificações e os adicionais podem se incorporar ao vencimento, ao contrário das indenizações previstas como ajuda de custo, diárias, transporte e auxílio-moradia. São deferidos aos servidores, ainda, retribuições, gratificações e adicionais como gratificação natalina; adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; adicional noturno, de férias; entre outros. Os servidores têm direito a férias de 30 dias por ano, que podem ser parceladas em três períodos. Têm direito a algumas licenças, também previstas pela lei, como por motivo de doença em pessoa da família; por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro; ou mesmo para capacitação. Além disso, os servidores têm direito a alguns afastamentos, também normatizados na Lei Federal, como Afastamento para Participação em Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu no País.

6.3 Serviço público no Brasil: tendências recentes

A evolução do Serviço Público nos anos recentes está relacionada às políticas de administração de pessoal dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, que, entre os anos de 1995 a 2010, promoveram mudanças que “consubstanciaram-se em novas bases constitucionais e legais, como também (...) deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo” (IPEA, 2010, p. 7).

O esforço do primeiro mandato do governo FHC foi concentrado em diretrizes e documentos cuja base era o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995. Definido por Bresser-Pereira como uma “proposta de administração pública gerencial, como uma

resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.1), a Reforma tinha como norte a visão do Estado como facilitador para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. As diretrizes para efetivar esse projeto preconizam um formato de administração gerencial cujos principais contornos envolvem:

Autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual (celetista) para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras, especialmente nas funções essenciais do Estado etc. (IPEA, 2010, p. 7)

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi responsável pela implementação de algumas dessas diretivas. O espírito da reforma compreendia que o aumento da eficiência do Estado seria o resultado a médio prazo do processo de fortalecimento da “administração pública direta ou o ‘núcleo estratégico do Estado’” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.18) que deveria ocorrer ao mesmo tempo que a descentralização da “administração pública através da implantação de ‘agências autônomas’ e de ‘organizações sociais’ controladas por contratos de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.18). O objetivo, segundo Bresser-Pereira, era o de romper com a alternância de ciclos de centralização (como em 1936 e em 1988) e de descentralização (como em 1967) com relação à administração de pessoal. O contrato de gestão seria o elo de ligação entre “a competência administrativa do centro e a autônoma das agências e das organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.18).

Assim aconteceu a criação das primeiras agências reguladoras, “inicialmente nos setores de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo às áreas mais ou menos tradicionais como saúde e transportes” (IPEA, 2010, p. 7). Na prática, a reforma funcionou como uma “política de desestatização” (IPEA, 2010, p. 7) e assim foram concebidos os Planos de Demissão Voluntária (PDVs) dos servidores federais⁴³. “O

⁴³ Bresser Pereira lembra a primeira experiência “bem-sucedida” (expressão dele) de demissão voluntária no país: “A primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente. Depois de uma agitada intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em juizes de primeira instância imbuídos de espírito burocrático, a política foi declarada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.18).

governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas federativas, ativando seus planos de demissão em conformidade com seus objetivos de contenção global dos gastos públicos” (IPEA, 2010, p.7). Como Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira também acreditava que a estabilidade é fator promotor de ineficiência do serviço público, que incentiva “a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.14).

Os resultados dos Planos de Demissão Voluntária, entretanto, sempre foram menores do que o esperado em termos de diminuição de pessoal⁴⁴.

A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo deu-se simplesmente através da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias em função da expectativa de perdas salariais por parte dos servidores. (IPEA, 2010, p. 7)

Assim, é possível perceber como o que era considerado “o grande mérito da Constituição de 1988” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.14), a obrigatoriedade do concurso público na admissão dos servidores, acabou agindo contra o desenvolvimento da categoria. Essa situação ficou evidente no segundo mandato do governo FHC, em que, frente à crise cambial pós-1998, a prevalência foi de uma política “caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal” (IPEA, 2010, p. 7), sob a justificativa de imposições de prioridades fiscais. Isso significou que, naquele período, praticamente não aconteceu admissão de novos servidores, “nem mesmo para as carreiras essenciais de Estado, tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa” (IPEA, 2010, p. 7), do núcleo estratégico, como preconizado por Bresser-Pereira. Na verdade, o que se viu no segundo mandato do PSDB, foi o ímpeto da reforma, dessa “modernização gerencial da administração pública” (IPEA, 2010, p. 8) se deslocar para a realização de duas prioridades: “contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal, e a desestatização modernizadora, acompanhada do fortalecimento do papel das agências reguladoras” (IPEA, 2010, p.8).

⁴⁴O mesmo parece ser verdade para o recém implementado PDV do Governo Temer. Com meta de atrair até 5.000 funcionários públicos, teve adesão de somente 76 pessoas. De acordo com informações do Ministério do Planejamento, a Medida Provisória 792/2017, que Instituiu o Programa de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia, perdeu a eficácia após 28 de novembro. Mais informações em <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1939003-programa-de-demissao-de-servidores-atraiu-so-76-mp-sera-enviada-em-2018.shtml>>

O processo de desestatização levado a cabo nesse período teve efeitos práticos muito concretos: em 1991, eram mais de 20 mil trabalhadores contratados por empresas de economia mista do governo federal sob o regime da CLT. Em 2003, esse número havia sido reduzido para cerca de seis mil (IPEA, 2010, p.8). Uma redução de aproximadamente 70%, levada a cabo menos como medida de eficiência na gestão das empresas e mais como “componente estratégico da política de liberalização econômica que visava a transferir ao setor privado parte importante do estoque de ativos do setor público produtivo estatal” (IPEA, 2010, p.8).

Se o primeiro mandato de FHC foi marcado pela formalização das diretrizes para a transformação do trabalho para o Estado, as políticas de recursos humanos no setor público no governo Lula foram abordadas em poucos documentos e de forma quase lacônica. Apesar dos elementos novos, na ausência de uma construção mais formal estava relacionada a ausência de consenso geral na estratégia política de gestão de pessoal no serviço público. “Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão ‘reforma do Estado’” (IPEA, 2010, p. 8). Entre prosseguimentos e inovações, a manutenção dos pilares da política macroeconômica dos anos PSDB, especialmente pela preservação da orientação fiscal, fez com que a política de gestão pública tenha, de modo geral, assumido ares de continuidade.

A situação começou a mudar com o crescimento econômico, incentivado especialmente pelo alto preço das commodities brasileiras⁴⁵, que teve início em 2004. O novo cenário econômico “favoreceu o início de uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal, bem como a política de ajustes graduais da remuneração dos servidores” (IPEA, 2010, p.9). Concursos públicos foram reabertos para contratação de pessoal permanente, incluindo em agências reguladoras e para carreiras estratégicas. “Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados ‘terceirizados’, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais” (IPEA, 2010, p.10). A substituição desses trabalhadores terceirizados por concursados já era objetivo presente em Termos de Ajuste de Conduta (TACs) acertados com Tribunal de Contas da União (TCU) e com o Ministério Público (MP) desde o segundo mandato de FHC. Apesar disso, em 2009, um

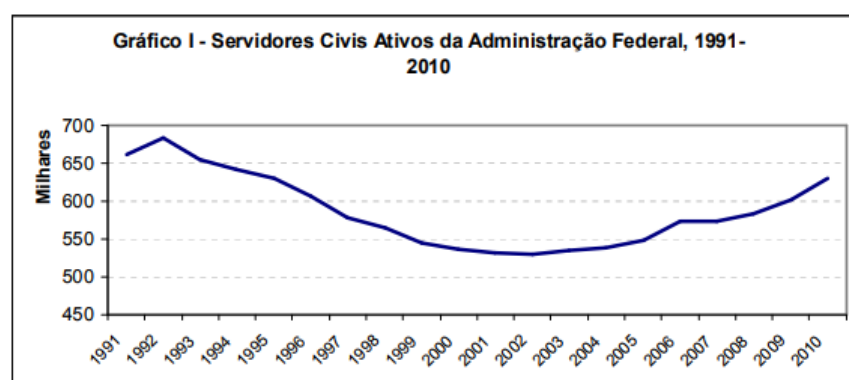
⁴⁵ Ferro, petróleo e soja, basicamente.

relatório do TCU apontava que “persistiam” 28.567 servidores em situação irregular na administração federal direta e indireta (IPEA, 2010)

O número de trabalhadores que não estão corretamente contratados pelo Estado, é apenas um dos conjuntos de dados que podem revelar um cenário sobre o Serviço Público distinto do senso comum. Ou, ao menos, do senso comum que categoriza o Estado como inchado e ineficiente. A partir de informações dos Censos Demográficos, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs), da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), o Ipea e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG) prepararam o “Comunicado 110 - Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto” (2010), cujos resultados permitem afirmar que, mesmo com a recomposição de pessoal ocorrida em toda a primeira década de 2000 com aberturas de novos concursos, a retomada foi apenas suficiente para repor, parcialmente, “o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990” (IPEA, 2010,p. 13). Com todas as chamadas públicas realizadas, o que aconteceu foi apenas a compensação das aposentadorias ao longo de vinte anos sem chamadas. Até 2010, o número de servidores civis ativos da administração federal apenas recompôs o patamar de pouco mais de 600 mil, que vigorava na primeira metade dos anos 1990. Sendo que o pico de 1992⁴⁶, com cerca de 680 mil servidores ativos, não havia sido alcançado (quadro I). De acordo com o estudo do Ipea (2010), entre os fatores que explicam o número de servidores ativos em 2010 ainda ser menor que no início da década de 1990, estão “ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria que, de modo geral, coincidem com períodos que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias: 1991; 1995 a 1998 e 2003” (IPEA, 2010, p. 15).

⁴⁶ Esse número foi ultrapassado no começo da segunda década “Em 2014, o número total de servidores estava bem próximo ao registrado em 1992: 683.618 e 705.516, respectivamente. Entre o ano inicial e o ano final do período em exame, o crescimento foi de apenas 3,2% do total de servidores. O crescimento mais significativo ocorreu entre os servidores de autarquias, da ordem de 46,6% no período de 2003 a 2014. Ainda assim, o número de servidores lotados em autarquias é 11,2% menor que o existente em 1992” (NOGUEIRA, 2015)

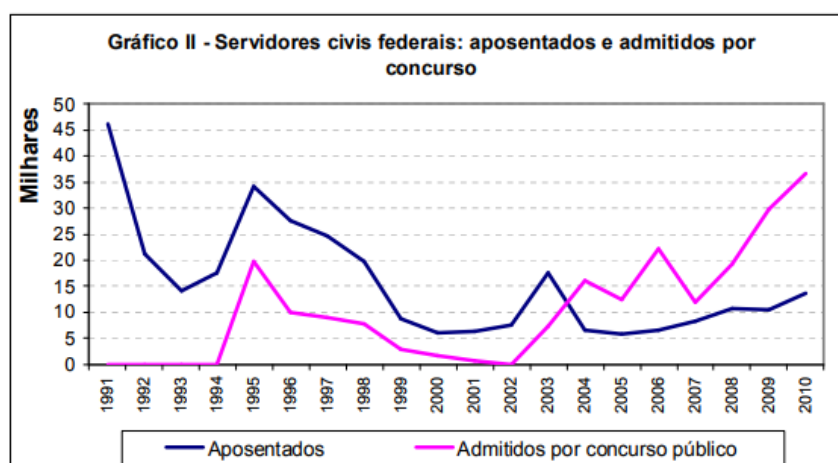
Quadro 1 – Servidores civis ativos da administração federal, 1991-2010



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração Ipea

Mesmo sem ultrapassar valores estabelecidos anteriormente, é possível verificar na mesma série histórica como a realização de concursos públicos atuou no crescimento e fortalecimento do Estado durante os anos 2000. Ao nos debruçarmos sobre a série de servidores públicos civis federais admitidos anualmente a partir dos governos Collor e Itamar (quadro II), é possível observar que se durante estas duas gestões, admissão por concurso, entre 2003 e 2010 foram admitidos 155 mil novos servidores.

Quadro 2 – Servidores civis federais: aposentados e admitidos por concurso

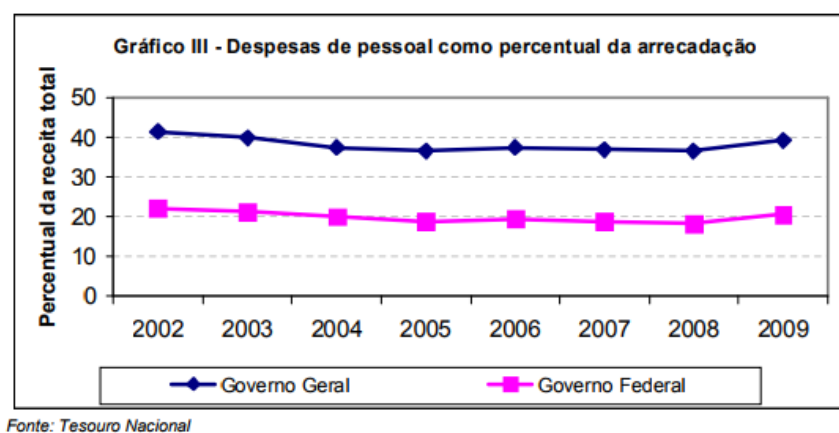


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração Ipea

Finalmente, os dados analisados pelo Ipea revelam muito claramente que, ao contrário do propagado por adversários políticos que posteriormente fomentariam o impeachment, os gastos com pessoal nunca saíram do controle do Governo Federal nas gestões petistas. Em termos percentuais (quadro III), mesmo em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária, “esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000” (IPEA, 2010,p.

21). Até 2014, pelo menos, as despesas em recursos humanos da União apresentaram “tendência declinante, abaixo do limite máximo de 50% da receita corrente líquida estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (LASSANCE, 2015), o que claramente contradiz o mito do inchaço.

Quadro 3 – Despesas de pessoal como percentual de arrecadação



Até mesmo o número de cargos comissionados, apontados pelos mesmos acusadores do “inchaço” como a ferramenta do “aparelhamento”, não apresentou aumento desproporcional. Na verdade, o crescimento do número de cargos de confiança seguiu tendência similar à taxa de crescimento do número de servidores, sendo que “a proporção de servidores de carreira ocupando esses cargos aumentou nos últimos anos” (IPEA, 2010, p. tal).

Por fim, é preciso lembrar que há ainda outras formas de apresentar esse ponto: uma simples comparação de percentuais de empregabilidade no Estado promovidas no Brasil e outros países pode mostrar como o nosso país possui uma capacidade ociosa de empregabilidade pública. Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴⁷ indicam que a cada 100 brasileiros, 12 são funcionários públicos. Essa proporção é metade do que pode ser verificado na Inglaterra e praticamente um terço do que se encontra na Dinamarca ou na Suécia. Em compensação, nossos números são bem próximos do México e estão levemente abaixo da Turquia.

⁴⁷ Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/lac-brazil.pdf>> e uma comparação está disponível em <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856#>>

6.4 A valorização do conceito de Campo para pensar o trabalho para o Estado e o Serviço Público

A última reflexão teórico-metodológica a respeito do trabalho para o Estado brasileiro está relacionada com a maneira como podemos compreender as dinâmicas sociais dentro desse ambiente. Se foi o caso nesta pesquisa de entender a LAI a partir de suas disputas, contradições e historicidade, o mesmo vale para o seu espaço de aplicação: o Estado. Como dito algumas vezes anteriormente, o Estado tem história, uma história inscrita nas dinâmicas de luta de classes que fundamentam qualquer organização humana. Proponho, portanto, para este trabalho, a interpretação do Serviço Público como um campo. Essa noção do sociólogo Pierre Bourdieu (2009) trata-se, mais do que um encaixe conceitual, de um olhar específico para as dinâmicas trabalhadas que permitiram assim fazer as perguntas corretas. A proposição deste trabalho acompanha a interpretação de certos leitores de Bourdieu sobre a ajustabilidade do conceito do sociólogo francês:

A afirmação de que os campos são estruturas ‘objetivas’ não deve toldar, por sua vez, o fato de que a categoria se refere a um construto analítico, ajustável diferentemente de acordo com as necessidades da investigação. Podemos falar de um campo acadêmico amplo, de um campo mais restrito das ciências humanas, de um campo específico da sociologia. Em cada um desses níveis, podemos pensar em um campo transnacional ou em campos nacionais. Não é que haja uma estrutura piramidal de campos e subcampos; é que, em cada uma dessas situações sobrepostas, podemos reconstruir a teia dos constrangimentos estruturais sob a forma de um campo. (MIGUEL, 2017, p. 119).

O campo se define como um espaço de disputas. São as lutas dos agentes que legitimam as representações. Portanto, ao contrário de certa ontologia social que enxerga no Estado a consolidação pétrea de determinada ação política ou visão de mundo, é importante para este trabalho a noção de que o espaço de aplicação da LAI é perpassado por diferentes forças e produto do embate das mesmas:

A dinâmica social se dá no interior de um campo, um segmento do social, cujos agentes, indivíduos e grupos têm disposições específicas, a que ele (Bourdieu) denomina *habitus*. O campo é delimitado pelos valores ou formas de capital que lhe dão sustentação. A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico. Nessas lutas são levadas a efeito estratégias não-conscientes, que se fundam no *habitus* individual e dos grupos em conflito. (THIRY-CHERQUES, 2005, p. 31)

Esse seria, precisamente, o caso do “Campo do Serviço Público”, em que gestores, servidores e terceirizados se relacionam com legislações, planos de ação determinados internamente, políticas públicas determinadas exteriormente, velhos vícios de funcionamento acumulados por décadas, etc., e esses são todos elementos em interação e disputa.

A noção do Estado como palco de disputas talvez nunca tenha sido tão presente quanto no ciclo lulista que o país viveu nos últimos 14 anos⁴⁸. Os governos do PT trouxeram as contradições da sociedade brasileira para uma tentativa de conciliação dentro do Estado. Entre as muitas faces desse embate está a criação da Controladoria Geral da União (CGU), com as consequentes políticas bem-sucedidas de transparência dos municípios, convivendo com escândalos de corrupção em grandes empresas estatais (CARIELO, 2016). Talvez o exemplo mais dramático desse processo, num país que nunca resolveu a questão agrária, seja a coexistência em uma mesma gestão de um Ministério da Agricultura guiado ao agronegócio latifundiário (MARTINS, 2015) e um Ministério do Desenvolvimento Agrário em busca do apoio ao pequeno produtor rural.

Mas enfim, não é somente o Estado⁴⁹, como instância genérica, o objeto dessa pesquisa; o trabalho para o Estado, ou o serviço público, ganha em complexidade de análise ao ser lido pelo prisma do campo bordieuno. Afinal, um campo implica adesão e exclusão. Como espaço social estruturado e estruturante de práticas dos ingressantes e aspirantes à progressão nesse espaço, o campo exige adesão aos seus códigos e a consequente exclusão dos não-aderentes. “Há, portanto, um efeito reprodutor próprio do campo, que gera homogeneização, conformidade a normas, a expectativas, a padrões discursivos” (MIGUEL, 2017 p. 115). Isso não significa excluir do horizonte as possibilidades de transformação social, mas perceber com mais complexidade os elementos de manutenção que estão por toda parte. Em especial no debate sobre a Lei de Acesso à Informação como novidade (muitas vezes vista como redentora) na estrutura do

⁴⁸ Obviamente há a leitura mais comum da marca desses governos ter sido a conciliação, o que contrariaria essa abordagem, mas acredito que o processo de Golpe decorrido em 2016 mostra que a pretensa conciliação nunca foi maior que as disputas.

⁴⁹ Sobre a possibilidade de se entender o próprio Estado como Campo, vale a observação de Luis Felipe Miguel (2017): “Bourdieu nunca chegou a empreender sua prometida análise do Estado como ‘metacampo’, vinculado a um ‘campo do poder’, diferente do campo político e no qual se desenrola a luta pela valorização relativa dos diferentes tipos de capital e pela imposição do ‘princípio de dominação dominante’ (...) Talvez também pela ausência de uma preocupação mais focada na economia política, como afirmam seus (em geral, simpáticos) críticos marxistas” (p. 120-121).

setor público,

A compreensão do funcionamento do campo serve como antídoto às ideias de que (...) a criação de novos espaços de participação e/ou representação, em paralelo às instituições tradicionais, gera uma nova dinâmica, “descontaminada” dos antigos “vícios”. (MIGUEL, 2017, p. 114)

Uma “nova dinâmica” sempre terá que lidar com o fato dos campos garantirem o reconhecimento para seus ocupantes centrais a partir de dois mecanismos interligados:

Em primeiro lugar, a exclusão, que estabelece um dentro e um fora, separando do grupo daqueles que pertencem ao campo, a massa dos que não pertencem (os ‘profanos’). A violência simbólica faz com que os excluídos internalizem sua própria possibilidade de acesso, passando a vê-la não como um signo de injustiça, mas de uma incapacidade pessoal. Em segundo lugar, e agora dentro do campo, há a circularidade da atribuição de capital simbólico. Isto é, ser mais dotado de capital simbólico significa também maior capacidade de atribuir, com seu reconhecimento, capital aos outros integrantes do campo. (MIGUEL, 2017, p. 121-122)

Ao analisarmos a Lei de Acesso à Informação para além da promulgação, das motivações normativas e das intencionalidades de *accountability*, é preciso ter em mente que é em um cenário já carregado hierarquicamente, como o descrito acima, que a norma é aplicada. E se, de fato, pretende-se que a LAI tenha alguma possibilidade de transformação do jogo da informação pública brasileira, é importante lembrar que “qualquer projeto de transformação política deve levar em conta os fatores de conservação das práticas e das hierarquias” (MIGUEL, 2017, p. 123).

Nesse ponto, é importante compreender a noção de relativa autonomia das instâncias sociais que são características do campo. “Existe um universo intermediário (...) um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas” (BORDIEU, 2004, p. 20). O campo está submetido a leis sociais, como todos estamos, mas se as imposições do macrocosmo são inescapáveis, há em relação a este uma autonomia parcial mais ou menos acentuada. “A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias” (BORDIEU, 2004, p. 20). A autonomia vem precisamente do fato do campo se relacionar com um arranjo de relações objetivas de pessoas (suas posições) e instituições, mas esse arranjo pode tanto constituir o campo quanto ser constituído por ele. É por essa

razão que, até certo ponto, literatura e arte regularam-se a si mesmas a partir da formação de um campo literário ou artístico (BOURDIEU, 1996). O campo impõe critérios próprios para leitura e avaliação da realidade, fixa objetivos considerados ‘naturais’ para seus participantes, impõe sua lógica de funcionamento do mundo. A partir daí pode se compreender melhor os diferentes tipos de capital envolvidos no funcionamento de um campo, como pensado por Bourdieu (2004): “cada campo gera uma prática específica e também uma espécie de capital, isto é, uma forma de valor que só estabelece como tal porque é socialmente reconhecida” (MIGUEL, 2017, p. 119).

No caso dos servidores públicos que são tema desta pesquisa, tal autonomia está bastante clara, como delineado anteriormente na descrição das características do setor. Especialmente em um cenário de crise econômica e precarização do trabalho, que marcam o Brasil dos anos recentes, o serviço público se mantém como um espaço de atuação que não está totalmente à mercê das regras do capitalismo pós-industrial. O primeiro, e aparentemente banal, movimento que dá origem a esta pesquisa – um servidor público que questiona a política de vagas de garagem de seu órgão por meio da Lei de Acesso à Informação – só pôde existir por conta dessa autonomia das regras gerais e infraestruturais da economia. É a estabilidade do empregado que permite o questionamento ao empregador, como veremos a seguir.

PARTE III – PESQUISA EMPÍRICA

Esta seção compila os trabalhos empíricos para a compreensão do fenômeno do uso imprevisto da Lei de Acesso à Informação. Há uma compilação de estudos empíricos sobre a lei, exposição da primeira pesquisa experimental sobre o tema, extração de dados, pedidos no e-SIC e entrevistas realizadas com servidores, gestores e representantes de sindicatos.

Estrutura Metodológica – O percurso da pesquisa empírica está aqui apresentado de maneira cronológica, com os erros e acertos da abordagem do objeto, sob o espírito da Objetificação Participante comentado anteriormente. É importante estar claro que as atividades experimentais que provaram a existência do fenômeno não ocorreram posteriormente às reflexões teóricas expostas na seção anterior, mas a compuseram entre idas-e-vindas de uma abordagem propriamente dialética.

Assim, para fins de organização do material, seguem números consolidados do trabalho realizado: 11 entrevistas com servidores solicitantes, quatro (4) entrevistas com gestores e-SIC, duas (2) entrevistas com sindicatos usuários da lei; 130 questionários sobre comunicação interna, 29 protocolos de acesso à informação para Administração Pública; três (3) protocolos de acesso à informação, e respectivos recursos, solicitados à CGU.

7.1 Estudos empíricos sobre os desafios à implementação de uma cultura de transparência

Antes da exposição dos procedimentos experimentais que levaram (e foram levados) às considerações teóricas colocadas até aqui, talvez seja importante trazer alguns estudos realizados recentemente que ajudam a localizar certas dimensões empíricas sobre o tema da transparência no Brasil.

Há uma série de estudos sobre a elaboração e aplicação da Lei de Acesso à Informação que compreendem que a consolidação de uma cultura de transparência envolve mais do que a criação de uma legislação e a publicação de um decreto que oriente sua aplicação. Um regime de acesso à informação necessitaria, além do arranjo institucional, de um duplo comprometimento de representantes demandados e cidadãos demandantes. Promovido pela CGU, o estudo “Política Brasileira de Acesso a

Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã” (2010) avaliou a percepção de servidores públicos sobre o tema e os desafios a serem enfrentados para a efetivação da LAI alguns meses antes da publicação da lei. O trabalho foi fruto de cooperação técnica firmada em maio de 2010 com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nas conclusões do trabalho, há a indicação de necessidade de mudanças organizacionais, operacionais e culturais (CGU, 2010). Sobre os aspectos culturais, a pesquisa realizada na época indicou que era preciso reduzir a margem de arbítrio pessoal para as decisões de indeferimento das solicitações de acesso por meio de uma definição mais clara do que é (e não é) informação pública. O estudo deixa claro que é preciso enfrentar a postura de alguns agentes públicos que se veem como proprietários das informações (CGU, 2010).

Roberto DaMatta (2011) realizou uma pesquisa como um dos desdobramentos do projeto entre CGU e UNESCO. O antropólogo identifica o que chama de “cultura do pendrive”, em que funcionários não compartilham com colegas as informações sob sua responsabilidade, apropriam-se dos dados e impossibilitam a agregação desse conhecimento em benefício da sociedade. A pesquisa de DaMatta (2011) revela que alguns servidores públicos veem o cidadão de maneira infantil, como sujeitos dependentes da tutela do Estado para compreender informações produzidas pela administração pública. A “cultura do pendrive” é apenas um dos aspectos da cultura do segredo, que se impõe especialmente sob a suposta preocupação da ‘má interpretação’, ou mesmo um ‘mau uso’, das informações públicas por parte do público (numa afirmação que parece beirar o cinismo, afinal como determinar privadamente o uso incorreto de algo que pertence a todos?). Há uma incessante busca por controle da informação, não apenas do acesso, mas também dos desdobramentos e utilizações. (DAMATTA, 2011).

Um levantamento da aplicação da LAI realizado pela ONG Artigo 19 concluiu que entre os órgãos públicos federais dos três poderes, o Executivo foi a instância com melhor índice de atendimento e fornecimento de respostas mais completas. Durante o ano de 2013, a organização não governamental realizou 474 solicitações de informações aos 51 órgãos públicos federais (sendo 38 do Executivo, 11 órgãos de Justiça e dois do Legislativo). Curiosamente, no Distrito Federal, são os servidores públicos os maiores requerentes nos Serviços de Informação ao Cidadão, como aponta o levantamento realizado por Dutra (2014) junto à Secretaria de Transparência e Controle do DF. Entre

abril de 2013 e novembro de 2014, os servidores públicos federais representaram 18% de todas as solicitações, apesar de boa parte (65%) dos solicitantes preferir não informar a profissão (DUTRA, 2014).

Por outro lado, quando se trata de requerimentos sobre o próprio ambiente de trabalho, o informe sobre a profissão dificilmente permanecerá anônimo. Nesses casos, para preservar a impessoalidade da lei, é importante verificar se não há discriminação no acesso à informação com base na identificação do requerente. Levantamento de Michener, Moncau e Velasco (2014) abordou essa problemática específica do atendimento da LAI. Foram enviados 717 pedidos para 173 órgãos públicos dos três poderes e em todos os níveis de governo. Com o objetivo de testar as regras de não-discriminação, a pesquisa adotou a seguinte metodologia: foram utilizados os nomes de quatro voluntários, dois identificados como pesquisadores da FGV e dois com nomes sem registros que pudessem ser buscados na internet. A conclusão do trabalho foi de que “houve indícios que reforçam a hipótese de que pode haver investigação prévia sobre o perfil do solicitante” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 23). As solicitações identificadas como pedido de pesquisadores da FGV tiveram uma taxa de resposta 10% maior do que as solicitações não institucionais (74% e 64%, respectivamente). O período de tempo para o atendimento também foi menor para os pedidos identificados com a instituição. Foram oito dias a menos em médio de espera – 25.5 dias contra 17.5 dias (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

Em relação a comparações com legislações de acesso à informação ao redor do mundo, no ranking *Global Right to Information Rating* (RTI), desenvolvido pela *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre for Law and Democracy* (CLD), o Brasil se encontra na 18ª posição, sendo que a Sérvia possui o melhor sistema jurídico para o acesso à informação e a Áustria, o pior deles (GLOBAL RIGHT TO INFORMATION, 2014). A pesquisa utiliza uma metodologia composta por 61 indicadores, divididos em sete categorias: direito de acesso, objetivo, procedimentos de solicitação de informação, exceções e recusas, recursos, sanções e ações de promoção.

No dia 11 de maio de 2017, completaram-se cinco anos que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor. Na data foi realizado seminário pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). O balanço da CGU demonstra que 492.580 pedidos foram realizados de maio de 2012 a 10 de maio de 2017

(CGU, 2017). Desse total, 486.923 demandas foram respondidas. As solicitações feitas pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) representam 96%. Com relação à negativa de acesso à informação, a maioria está relacionada a dados pessoais, 32%, que são preservados pela própria lei; 14% por conta de legislação específica; e 13% por pedidos genéricos. A média atual de solicitações por mês é de cerca de 10 mil (CGU, 2017).

Segue quadro dos órgãos mais demandados:

Quadro 4 – Lista de órgãos mais demandados pela Lei de Acesso à Informação

Órgão	Pedidos
MF – Ministério da Fazenda	31.872
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	29.864
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	20.166
CEF – Caixa Econômica Federal	19.021
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados	18.385
BACEN – Banco Central do Brasil	13.385
MEC – Ministério da Educação	13.053
MS – Ministério da Saúde	12.268
MT – Ministério do Trabalho	11.217
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	10.552

Fonte: CGU

Os quase meio milhão de pedidos foram feitos por 248 mil solicitantes, sendo 95% pessoas físicas e 5%, jurídicas. Os pedidos tiveram origem, principalmente, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e no DF. Entre os requerentes, 54,8% é do sexo masculino. Dos solicitantes que informaram o grau de escolaridade, 36,43% possuem nível superior; 24% têm ensino médio e 4,51%, ensino fundamental. Representantes da CGU também apresentaram dados dos recursos que ultrapassam as 1ª e 2ª instâncias, que são tratadas ainda nos órgãos que recebem a demanda de origem. Das 492.580 demandas nos cinco

anos de vigência da LAI, apenas 6.281 demandas foram para a CGU e dessas somente 1.980 chegaram à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CGU, 2017).

Os dados também indicam um constante crescimento no uso da lei. Se em 2012 foram 55.212 pedidos registrados, o número evoluiu para 117.82350 no ano de 2017. Uma evolução da ordem de 113%, o que demonstraria, talvez, um grande sucesso da aplicação da lei. A partir dos próprios números oficiais da CGU, é possível, entretanto, perceber indicadores que apontam para desgastes da legislação no último ano, especialmente após as mudanças decorrentes do processo de impeachment. O índice da porcentagem de demandas recebidas por demandas respondidas, que por todos os anos de vigor da lei sempre marcava acima do 99,9%, em 2017 mostrou sua primeira queda, para 96,5% (CGU, 2017). Na prática, isso significa um universo de 4.407 pedidos de acesso a informação não respondidos até dezembro de 2017.

8. Pesquisa exploratória: o caso Capes

A partir da definição do tema da pesquisa foram realizados dois experimentos práticos com os servidores da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), uma das fundações do Ministério da Educação (MEC). Trata-se de uma pesquisa exploratória, a fim de verificar a viabilidade do estudo. Os experimentos dessa pesquisa prévia de exploração não foram estruturados à luz de nenhum referencial metodológico específico, apenas antecipavam o desejo de combinação entre técnicas quantitativas e abordagens qualitativas. A perspectiva do materialismo histórico dialético ainda não estava colocada como horizonte de pesquisa nesse momento.

A Capes atua na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados da Federação. Entre os eixos de ação para esse objetivo, estão a avaliação dos cursos de mestrado e doutorado; o acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior; e promoção da cooperação científica internacional (CAPES, online). A partir de maio de 2012, com a publicação do Decreto nº 7.724, que regulamenta o funcionamento da LAI, a Capes passou a contar com o Serviço de Informação ao Cidadão para o atendimento presencial, online e telefônico das pessoas que procuram por informações sobre ações e programas

⁵⁰ Disponível em <www.acessoainformacao.gov.br>

da Capes (CAPES, online). O SIC está sob a responsabilidade da Coordenação de Comunicação Social do Gabinete da Presidência do órgão. Relatórios anuais com os números do SIC são publicados na internet⁵¹. O setor de Comunicação também é responsável por coordenar as outras instâncias comunicacionais do órgão, a saber: site na internet, intranet, central de atendimento ao cidadão, murais e totens para disponibilização de cartazes. A Capes, assim como o Ministério da Educação, não possui ouvidoria. O órgão tampouco possui redes sociais próprias.

A Capes conta com um quadro funcional de 400 servidores, que somados aos terceirizados e cargos comissionados, totalizam uma comunidade de aproximadamente 800 pessoas (CAPES, online). Dados da Diretoria de Tecnologia da Informação do órgão indicam que o site, principal ferramenta comunicacional para o público externo, tem 20 mil acessos diários, em média. Números bastante distintos da principal plataforma de comunicação interna, a intranet, que conta com uma média de 42,9 acessos por notícia em novembro de 2015 (CAPES, online).

No período de 16 de maio de 2012 a 16 de maio de 2015 foram registradas 2.920 solicitações de informação (CAPES, online). A taxa de resposta da Coordenação é de 95%. Em relação às ações para transparência ativa, seguindo as instruções da lei, a Capes disponibiliza no site informações atualizadas relativas à instituição; ações e programas; auditorias; convênios; despesas; licitações e contratos; servidores; e perguntas frequentes.

8.1 Entrevistas com os servidores-solicitantes

Primeiramente, realizei um levantamento quantitativo das demandas durante os três primeiros anos de aplicação da LAI. Nesse período, foram realizadas 21 solicitações por oito servidores da casa (incluindo a solicitação que gerou esses dados). Trata-se de um órgão com um quadro funcional de cerca de 400 servidores e, pelo número reduzido de pessoal, foi possível realizar entrevistas qualitativas com os sete servidores que acionaram a LAI nos três anos de aplicação da norma. Os dados e números do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) ficam disponíveis em portal público também como uma das ações de Acesso à Informação.

As sete entrevistas foram aplicadas pessoalmente e semiestruturadas a partir das

⁵¹ Disponível em <<http://capes.gov.br/acesso-ainformacao/relatorios-anuais>>

seguintes perguntas: por que entrar com um pedido de acesso à informação sobre o próprio ambiente de trabalho? O requerente sentiu que a identificação como servidor da casa influenciou a resposta? Qual o grau de satisfação com o uso da ferramenta?

Nos três primeiros anos de aplicação da Lei de Acesso à Informação na Capes foram realizadas 21 solicitações por servidores da casa (incluindo a minha). Quando o requerente entende que o órgão não concedeu a informação solicitada ou não forneceu o motivo para negar a informação, pode-se apresentar recurso, que pode ser interposto em até três instâncias, sendo sempre respondido por uma figura hierarquicamente superior à que concedeu a resposta anterior.

No caso da Capes, o recurso de primeira instância é respondido por um diretor e o recurso de segunda instância, pelo presidente da Coordenação. As demandas apresentadas por servidores da Capes geraram cinco recursos, sendo que apenas um deles chegou à terceira instância, para julgamento da CGU. De acordo com o objeto a que se dirigem, as solicitações dos servidores podem ser agrupadas tematicamente em duas instâncias: pedidos sobre ações-fim e pedidos sobre ações-meio. O primeiro agrupamento envolve requerimentos sobre programas da Capes, usualmente solicitação de planilhas com números, investimentos, lista de beneficiados. Nesse caso, chama a atenção que todos os pedidos buscam informações sobre iniciativas das mesmas diretorias e coordenações dos requerentes.

Já nas solicitações sobre ações-meio surgem questões em que o direito à informação é claramente um direito-meio, um veículo para a reivindicação, ou ao menos o esclarecimento, de outros direitos. São pedidos de informação sobre contratação de mão de obra terceirizada, dados sobre licenças de capacitação, financiamento de estudos de servidores e mesmo dados sobre a distribuição de vagas de garagem.

Um ponto compartilhado por todos os servidores requerentes é o de que as regras dos prazos estabelecidos pela LAI dão uma garantia de resposta que não possui paralelo em outros meios aos quais poderiam ter acesso. Mais da metade (62,5%) dos requerentes tentou realizar solicitação por outros caminhos, sendo e-mail e telefone os principais escolhidos, mas também houve casos de ofícios e visita pessoal. O relato dos servidores aponta que a solicitação que não é feita pela LAI não costuma receber resposta, nem mesmo a negativa de acesso. Os entrevistados relatam que as demandas entram em um

processo de repasse às instâncias superiores

Nesse sentido, a LAI é percebida como uma ferramenta de desburocratização do serviço público. A lei força a organização e sistematização dos dados – ainda marcados, de acordo com os entrevistados, por muita confusão de fontes e validação. É comum, segundo os servidores escutados, que uma mesma iniciativa conte com diferentes números e indicadores, ou mesmo que exista a ausência de um relatório ou apresentação final de dados e resultados. A obrigatoriedade de resposta imposta pela LAI muda esse cenário, mesmo que a sistematização seja fruto de um pedido de acesso à informação. A facilidade, a velocidade e a agilidade do SIC foram características atribuídas ao serviço em todas as entrevistas.

A Lei de Acesso à Informação também é vista como instrumento de democratização do ambiente de trabalho, uma ferramenta de abertura do órgão não apenas pela sociedade, mas para o próprio servidor. As entrevistas deixaram claro que a lógica do sigilo que impera no serviço público, ou a “cultura do pendrive” (DAMATTA, 2011) também afeta os servidores. Em todas as entrevistas está presente ao menos a sensação de que a identificação como servidor da casa teve algum efeito sobre a resposta recebida. Em muitos relatos, esse fato constava inclusive na resposta recebida. Tanto em pedidos de acesso concedidos – com a indicação para que requisições semelhantes fossem realizadas por outros meios – quanto em pedidos de acesso negados – com base no fato de o servidor trabalhar na área.

As entrevistas apontam, portanto, para a confirmação da existência de práticas discriminatórias no acesso à informação. Verificou-se em diversos casos a realização de intervenções por telefone, da área técnica para questionamento ou do cidadão-servidor para cobrança/esclarecimento. Mesmo em pedidos que foram prontamente atendidos, o conhecimento da identidade se mostrou relevante para a resposta (ou não-resposta) obtida.

Aí se encontra uma interessante contradição: ao mesmo tempo em que a identidade do solicitante importa, muitas vezes de maneira determinante, para o acesso à informação, a lei ainda é a ferramenta mais impessoal a serviço do servidor para conseguir informações sobre o próprio trabalho. A resposta garantida pela lei é distinta de um pedido de favor, com necessidade de explicação e a relação pessoal que isso envolve.

Dessa maneira, as entrevistas reforçam a relevância da transparência ativa como recurso da lei a ser aprimorado. Segundo os entrevistados e usuários da lei, a LAI deveria servir como guia de orientação, como norteador para organização e publicação dos dados e informações requeridos. Mas, para além da função meramente protocolar, deveria ser exemplo ao novo perfil do servidor público, com primazia da compreensão de bem público e da prestação de contas (no sentido mais amplo) à sociedade.

8.2 Questionários sobre comunicação interna

Em um segundo momento, apliquei questionários a todos os servidores da Coordenação com o objetivo de traçar um esboço do quadro de funcionamento da comunicação interna nesse espaço, no qual a LAI se torna mais uma força integrante. Para traçar esse quadro, apliquei 130 questionários com o objetivo de levantar quantitativamente as impressões, opiniões e conhecimento dos servidores da Capes sobre a comunicação interna do órgão. A compilação de respostas, em conjunto com as entrevistas qualitativas com os servidores requerentes, deu os primeiros subsídios para verificar se as relações de divulgação – e, por consequente, as relações de produção –, também estão sendo afetadas pela lei.

Por meio da aplicação dos questionários para aferição quantitativa sobre as impressões e opiniões dos servidores da Capes sobre o fluxo da comunicação interna, foi possível traçar algumas conclusões a respeito do cenário organizacional da agência e assim compreender com mais propriedade a aplicação da LAI e o fenômeno dos servidores que resolvem utilizar a lei para obter informações sobre o ambiente de trabalho.

Estruturado de maneira simples para incentivar a participação massiva de servidores, o questionário contou com dez perguntas, sendo apenas uma de preenchimento livre. As questões envolviam do conhecimento sobre a atividade de outros setores e da Lei de Acesso à Informação ao grau de satisfação com o conteúdo disponibilizado na intranet e pela associação de servidores, o que há de mais concreto em termos de organização de classe no cotidiano do serviço público.

Entre os que responderam o questionário, 67,9% revelaram ter médio a pouco conhecimento sobre o trabalho realizado em outros setores da Capes. O telefone é o

principal meio para esclarecimento (32,8%) frente a dúvidas sobre assuntos relacionados à Capes, da mesma maneira que a intranet é o espaço favorito (54%) para se informar sobre algum acontecimento na Capes. O conteúdo da intranet é avaliado pela maioria dos servidores (69,8%) como positivo. Ao combinarmos essa avaliação positiva (com o indicador que mostra a preferência desse espaço para informação interna), aos baixos números de acesso, uma conclusão possível é de que não há interesse generalizado pelos acontecimentos internos do órgão.

Quando o assunto são direitos trabalhistas, o contato pessoal com o setor de recursos humanos para esclarecimento é o preferido (29,8%) pelos servidores. Da maneira análoga, os conteúdos disponibilizados pela Associação de Servidores para promover o conhecimento sobre os direitos dos servidores foram considerados ruins pela maior parte (60,8%) daqueles que responderam o questionário. As respostas recebidas parecem indicar que o espaço do trabalho no serviço público tem se configurado com as limitações mais comuns do ambiente privado de labor, em que a fábrica seria o principal arquétipo. Configura-se um ambiente de segregação por função, de desconhecimento de ferramentas de reivindicação e de acesso e de desmobilização dos trabalhadores como unidade de classe.

A aplicação do questionário revelou que os conhecimentos e a utilização da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos ainda é bastante incipiente. Apenas 9,8% dos servidores que responderam o questionário declararam ter um bom conhecimento sobre a LAI. Da mesma forma, apenas 19,8% dos servidores já entraram com algum pedido de Acesso à Informação a algum órgão do governo.

Esse uso ainda tímido da LAI parece se configurar como uma realidade generalizada da lei. O último levantamento divulgado pela Controladoria Geral da União, em dezembro de 2017, mostrou que foram registradas aproximadamente 117 mil solicitações ao governo federal, um número expressivo e crescente, embora ainda pequeno diante do tamanho da população brasileira (CGU, 2017). As 2.920 solicitações recebidas pela Capes em três anos são um universo pequeno diante do quadro de quase 200 mil bolsistas atendidos pelo órgão. A título de exemplo, mesmo o Ministério da Educação, 7º órgão mais demandado de acordo com a CGU (2017), recebeu 1.806 pedidos de acesso em seis meses de um ano como 2015– também um número pequeno diante do público que o MEC possui em todo o país.

9. Identificação do fenômeno no Serviço Público Federal

Durante o mês de setembro de 2016, realizei avanços na pesquisa exploratória com o objetivo de expandir o enfoque e traçar o caminho para abordar o fenômeno para outros órgãos do Serviço Público Federal além da Capes/MEC. Os primeiros acontecimentos dessa pesquisa deram algumas indicações para a identificação empírica do fenômeno dos servidores-solicitantes da Lei de Acesso em diversos órgãos da esfera federal.

Primeiramente, foi curioso perceber que, por já estar cadastrado no sistema e-SIC como respondente da Capes, eu não tenho direito de fazer perguntas a outros órgãos do governo. Ao contatar a Controladoria Geral da União sobre a aparente contradição, a sugestão de um dos técnicos que trabalham com o tema foi a de que eu fizesse um novo registro no sistema, sem declarar meu CPF (e para obter essa sugestão foi surpreendente perceber o nível de desinformação sobre a LAI ao ligar para a atual CGU). Bem, me parece no mínimo interessante a não-previsão ou não-imaginação de que os servidores que fornecem respostas aos cidadãos também poderiam querer fazer perguntas a outros órgãos da Administração Federal, como cidadãos que são.

Figura 1 – Declaração de Responsabilidade e Preenchimento de Documentos, campo necessário para realizar solicitação no e-SIC sem CPF.

* Nome de Usuário: []

Declaração de Responsabilidade e Preenchimento de Documentos

☐ Declaro não possuir CPF e assumo inteira responsabilidade pela exatidão e veracidade das informações prestadas, inclusive quanto aos dados do documento de identificação a ser utilizado para aferição do meu cadastro no Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-Sic.

Declaro ainda ter conhecimento das sanções legais aplicáveis caso as informações prestadas sejam inverídicas.

Tipo do Documento de Identificação: []

Nº Documento de Identificação: []

Órgão Expeditor: []

Cancelar Gravar

Nesse momento foram abertos quatro pedidos e-SIC pela LAI para todos os Serviços de Informação ao Cidadão ligados ao Ministério da Educação: MEC, INEP, FNDE e EBSERH. As solicitações explicam de maneira bastante transparente os

objetivos do questionamento e também a identificação do solicitante, dois movimentos aparentemente contraditórios ao espírito da lei, mas que testam a importância da pessoalidade nos pedidos de Acesso a Informação. Segue, abaixo, a íntegra das solicitações:

Prezados(as),

Ao cumprimentá-los(as), apresento-me como Pedro Arcanjo Matos, servidor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) que trabalha com o Serviço de Informação ao Cidadão e mestrando no programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, desenvolvendo minha dissertação sobre os usos da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais.

No momento estou na fase de coleta de dados e pesquisa exploratória, e, neste sentido, respeitosamente solicito os seguintes dados:

- Lista de servidores do Ministério da Educação que entraram com solicitação de acesso à informação no sistema e-SIC desde a implementação da LAI em novembro de 2011.

- Conteúdo das solicitações de acesso de servidores do Ministério da Educação que entraram com solicitação de acesso à informação no sistema e-SIC desde a implementação da LAI em novembro de 2011.

- Conteúdo das respostas enviadas aos servidores do Ministério da Educação que entraram com solicitação de acesso à informação no sistema e-SIC desde a implementação da LAI em novembro de 2011.

Compreendo que certos pedidos podem conter informações pessoais que não poderão ser compartilhados nessa solicitação, ainda assim, solicito que quando for o caso a informação pessoal seja devidamente tarjada como indica a legislação.

Cordialmente,

Pedro Arcanjo Matos. (MATOS, mensagem eletrônica, 2016)

Segue, abaixo, quadro com os protocolos de solicitação:

Quadro 5 – Protocolos de solicitação de informação aos órgãos do Ministério da Educação

Protocolo	Órgão Superior	Órgão Vinculado
23480015187201661	MEC – Ministério da Educação	-
23480015188201614	MEC – Ministério da Educação	INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
23480015189201651	MEC – Ministério da Educação	FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
99945000549201677	EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	-

Os primeiros retornos pareciam indicar para uma dificuldade na pesquisa. Os órgãos não mantem o registro da lista de servidores. Conforme esperado pela questão do esclarecimento da identidade e motivação recebi telefonemas e tive conversas com algum aprofundamento sobre o fenômeno com os servidores e gestores do SIC no MEC e na EBSEH. As conversas reconhecem o fenômeno do uso imprevisto da LAI por servidores, mas as respostas recebidas dos dois órgãos mostram a inviabilidade do pedido realizado. Segue, na íntegra, as respostas da EBSEH e do MEC.

Pedido desproporcional ou desarrazoado, ferindo o disposto do inciso II do art. 13, do nº 7.724/12. "Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: II-desproporcionais ou desarrazoados".
Temos hoje, aproximadamente 20 mil empregados públicos, portanto, fica difícil quantificar a relação de empregados da Ebserh que entraram com pedido de acesso à informação. (EBSEH, mensagem eletrônica, 2016)

Senhor Pedro,

Com relação a sua solicitação sobre a coleta de dados referentes aos pedidos de Informação ao Cidadão/ e-SIC , ambiente virtual no qual o cidadão cadastra seu pedido. O MEC cumpre as orientações legais estabelecidas e as orientações pela SFC. Assim sendo, comunicamos à impossibilidade de fornecer os dados requisitados, uma vez que a informação é inexistente, pois não é exigida no ato do cadastramento do pedido. Segue, anexo, o print da tela do item profissão que consta apenas as opções: Servidor Público Federal, Estadual ou Municipal, não identificando o Órgão do requerente.

Atenciosamente, Silvio Luis Santos da Silva
Coordenador da Equipe de Monitoramento do SIC
Subsecretaria de Assuntos Administrativos
Ministério da Educação. (MEC, mensagem eletrônica, 2016)

O FNDE e o INEP, por sua vez, deram respostas concretas sobre a existência do fenômeno dos servidores-solicitantes.

Prezado Senhor,

Encaminhamos-lhe abaixo resposta referente ao pedido SIC 23480015189201651. Esclarecemos que, desde a implementação da LAI em novembro de 2011, apenas uma demandante foi identificada como servidora lotada neste FNDE, ocasião em que realizou dois pedidos: 1ª Em 11 de abril do corrente ano, solicitou informações acerca dos recursos repassados ao município de Mateus Leme- MG referente ao PNAE; 2ª Posteriormente, em 31 de maio, solicitou relação completa dos estados e municípios brasileiros que, por algum motivo, deixaram de receber recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE.

Resposta concedida pelo Atendimento Institucional do FNDE. Colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos, alertando que o prazo recursal em 1ª instância, referente a este pedido é de 10 dias.

Atenciosamente,

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE Serviço de Informação ao Cidadão. (FNDE, mensagem eletrônica, 2016)

Prezado (a) Senhor (a),

Em atendimento ao pedido de informação registrado sob o protocolo nº23480015188201614, segue resposta elaborada pela unidade responsável: Seu pedido de informação NUP 23480.015188/2016-14 está enquadrado no artigo 13 do Decreto nº. 7.724/2012, especificamente quando solicita informações de pedidos de informação apresentados no âmbito da Lei de Acesso à Informação por servidores deste Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Em relação aos dados do requerente no Sistema e-SIC, sua solicitação está enquadrada no artigo 31 da Lei nº. 12.527/2011. Não obstante o enquadramento em referência, o Inep realizou os cruzamentos necessários ao atendimento de sua solicitação. No exercício da função pública, não são questionáveis os acessos à informação pessoal de servidores públicos. No tocante ao cidadão que se manifesta por meio do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, os dados pessoais não são objeto de divulgação pública. Em função da dupla interpretação possível a partir de sua solicitação, o resultado do cruzamento de dados exclui as possibilidades de identificação do cidadão que exerce atividade neste Instituto. Inicialmente recuperamos todos os pedidos de informação apresentados ao SIC Inep, por meio do Sistema e-SIC, até o dia 26 de agosto de 2016. Padronizamos a identificação do cidadão excluindo acentuação e sinais gráficos do nome do requerente. Recuperamos, a partir do Portal da Transparência do Governo Federal, a relação de todos os servidores deste Instituto em 26 de agosto de 2016. É necessário esclarecer que o cruzamento ocorre a partir das informações recolhidas, sem considerar que a informação proveniente do Sistema e-SIC é histórica, enquanto a informação proveniente do Portal da Transparência do Governo Federal representa a informação estática na data referenciada. Servidores que já não compõem o quadro do Inep, por qualquer razão, e não foram identificados no Portal da Transparência do Governo Federal podem não ter sido identificados no cruzamento das duas bases. A busca fonética entre as duas fontes de dados resultou em 18 observações. Abaixo estão detalhados os relatórios do Sistema e-SIC dos pedidos de informação apresentados ao Inep onde houve total coincidência entre o nome do requerente no Sistema e-SIC e o nome do servidor do Inep recuperado pelo Portal da Transparência do Governo Federal. Da mesma forma, os arquivos de dados anexados a resposta apresentada pelo Inep no Sistema e-SIC estão referenciados no relatório e seguem encaminhados em anexo a presente resposta. Caso queira solicitar mais informações, é necessário registrar nova demanda no e-SIC, para que corram os prazos de atendimento previstos pela Lei de

Acesso à Informação. Quando for negado o pedido de acesso à informação, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece que se resguarda ao interessado a possibilidade de apresentar recurso, no prazo de 10 (dez) dias. Em relação à presente demanda, o recurso será direcionado ao dirigente da GABINETE do Inep.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – SIC-Inep

Ouvidoria do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (INEP, mensagem eletrônica, 2016)

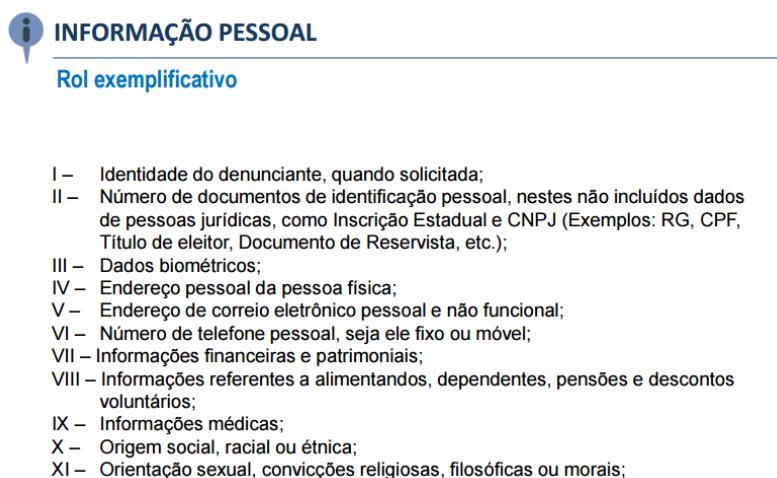
A partir dessa resposta do Inep e de entrevista com a gestora do SIC no MEC (a ser detalhada a seguir) sobre os usos da LAI por servidores, verificou-se que o melhor caminho metodológico seria solicitar via Lei de Acesso as planilhas de servidores do órgão e as planilhas de solicitantes. O cruzamento desses dois dados, se processados em diferentes ministérios, poderia responder perguntas sobre a relevância e a abrangência desse uso imprevisto da Lei de Acesso e permitir um contato direto com as demandas dos servidores, assim como permitir um acesso direto aos servidores-cidadãos, com a possibilidade de interpô-los diretamente sobre as razões e modos de uso da LAI.

Um dos desafios dessa abordagem, mas que acompanhava uma reflexão teórica interessante, estava na definição de “informação pessoal”, um dos conceitos mais delicados da lei. Havia fortes razões para argumentar que a lista de solicitantes do SIC não infringe a legislação com relação à proteção da informação pessoal, por se referir à pesquisa científica e também por não dizer respeito à vida privada, como exemplifica em apresentação o Ouvidor-Geral da União Adjunto, Gilberto Waller Junior (2014):

Nem toda informação pessoal deverá estar sujeita à restrição de acesso. O art. 31 da Lei de Acesso à informação, ao regulamentar o acesso às informações pessoais, impôs deveres de salvaguarda à Administração apenas quando as informações pessoais digam respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem. (WALLER, apresentação em encontro da rede SIC, 2014)

Inclusive, a solicitação de e-mail funcional consta nessa apresentação claramente como uma informação não-pessoal. O que se tornaria, na próxima rodada de pedidos aos ministérios, uma boa prerrogativa para solicitação dos e-mails funcionais dos servidores-solicitantes.

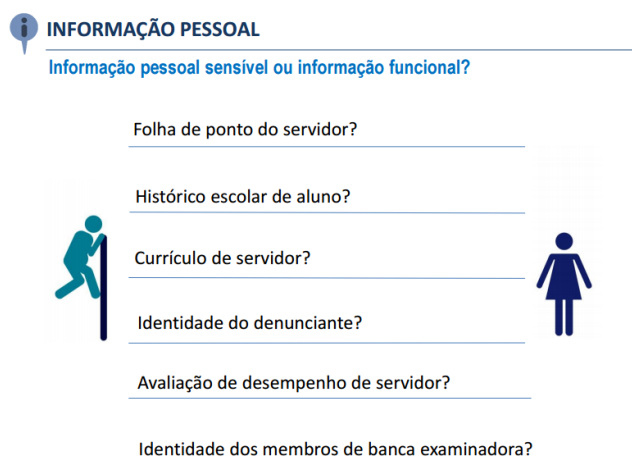
Figura 2 – Primeiro slide sobre informação pessoal da apresentação do Ouvidor Geral da República, em encontro da rede SIC



Fonte: CGU

Curioso também ressaltar, sobre essa apresentação em particular do Ouvidor Geral, os dilemas entre informação funcional e informação pessoal, que revelam o uso da LAI por servidores públicos para obtenção de informações funcionais e trabalhistas, independentemente de serem informações pessoais ou não. Afinal, o acesso a informações como “avaliação de desempenho de servidor”, “folha de ponto do servidor”, e “currículo de servidor” não parecem ser do interesse de um cidadão genérico, mas de uma categoria específica que utiliza a LAI.

Figura 3 – Segundo slide sobre informação pessoal da apresentação do Ouvidor Geral da República, em encontro da rede SIC



Fonte: CGU⁵²

⁵² Não há também como deixar passar a escolha de representações de gênero para representar “informação

9.1 – Solicitações aos ministérios para identificação do fenômeno

Com essas questões em perspectiva, enviei novas solicitações, dessa vez aos 25 ministérios existentes, em outubro de 2016. Segue conteúdo das solicitações, na íntegra:

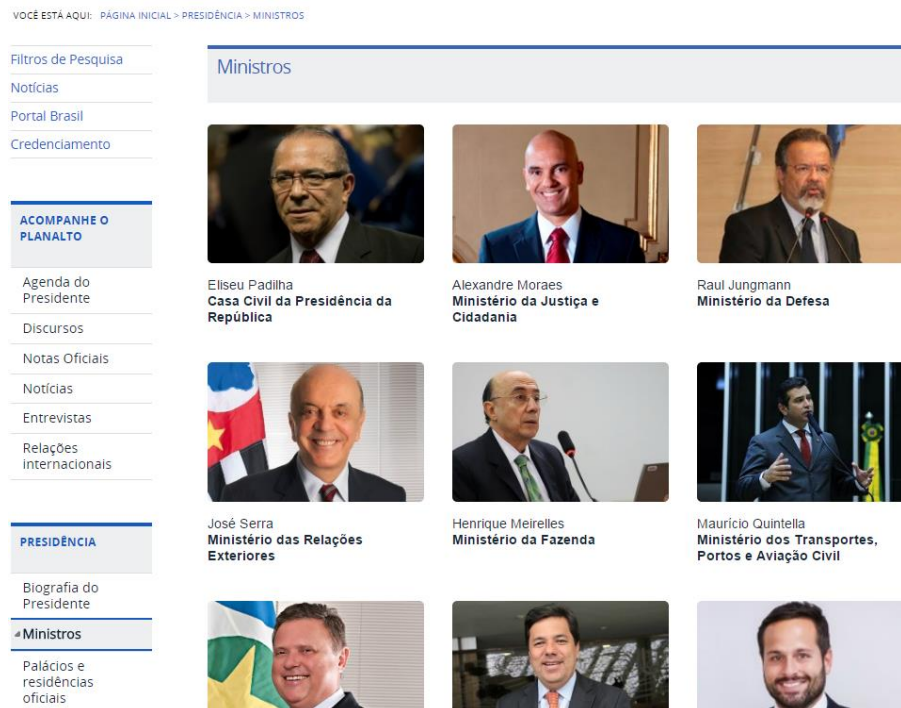
Prezados(as),
Ao cumprimentá-los(as), apresento-me como Pedro Arcanjo Matos, servidor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) que trabalha com o Serviço de Informação ao Cidadão e mestrando no programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, desenvolvendo minha dissertação sobre os usos da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais.
No momento estou na fase de coleta de dados e pesquisa exploratória, e, neste sentido, respeitosamente solicito duas planilhas com os seguintes dados em formato aberto:
- Lista de servidores do Ministério;
- Lista de demandantes do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) desde a implementação da lei.
Acredito que seja importante adiantar a interpretação de que os dados solicitados não constituem informação pessoal sensível, conforme orientação do ouvidor-geral, Gilberto Waller Júnior, em encontro da rede SIC: “Nem toda informação pessoal deverá estar sujeita à restrição de acesso. O art. 31 da Lei de Acesso à informação, ao regulamentar o acesso às informações pessoais, impôs deveres de salvaguarda à Administração apenas quando as informações pessoais digam respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem.”
Ademais, acredito que o pedido da lista de demandantes se enquadre em uma das exceções previstas na Lei 12.527/2011: “Realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previsto em lei, mediante desidentificação (ou seja, deixa de ser pessoalizada)”.
Certo de seu pronto retorno, agradeço antecipadamente.
Cordialmente,
Pedro Arcanjo Matos. (MATOS, mensagem eletrônica, 2016)

Segue, abaixo (figura 4), a lista de ministérios em 5 de outubro de 2016⁵³:

pessoal” escolhida na iconografia da CGU.

⁵³Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros>>

Figura 4 – Imagem com lista de ministérios em 5 de outubro de 2016



Segue quadro com o controle dos protocolos:

Quadro 6 – Protocolos de solicitação de informação enviados a todos os ministérios

<u>Protocolo</u>	<u>Órgão Superior</u>
00075001087201634	CGU – Controladoria-Geral da União
00077001128201672	PR – Palácio do Planalto
00077001129201617	PR – Palácio do Planalto
01390000876201648	MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
01590001098201658	MinC – Ministério da Cultura
02680002163201616	MMA – Ministério do Meio Ambiente
03950002630201643	MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
08850003121201680	MJ – Ministério da Justiça
09200000897201665	MRE – Ministério das Relações Exteriores
16853007140201683	MF – Ministério da Fazenda
21900001743201607	MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
23480017704201637	MEC – Ministério da Educação
25820004431201698	MS – Ministério da Saúde

46800001828201636	MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
48700004276201671	MME – Ministério de Minas e Energia
50650003984201670	MT – Ministério dos Transportes
52750000557201637	MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
53850001432201669	MC – Ministério das Comunicações
54800000719201620	MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
58750000280201629	ME – Ministério do Esporte
59900000307201685	MI – Ministério da Integração Nacional
60502001830201609	MD – Ministério da Defesa
71200000477201652	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
72550000180201680	MTur – Ministério do Turismo
80200000840201621	MCIDADES – Ministério das Cidades

O retorno positivo de aproximadamente 80% dos ministérios indicou os próximos passos da pesquisa: (1) efetivar cruzamentos de tabelas para verificação da existência quantitativa do fenômeno dos servidores solicitantes, que deve levar em conta que não serão contemplados pelo cruzamento casos em que o servidor optou pelo anonimato ou apresentou identificação não verdadeira. É preciso levar em conta, ainda, a existência de homônimos; (2) solicitar o conteúdo das demandas dos servidores identificados pelo cruzamento de forma independente da identidade dos solicitantes; e (3) solicitar o e-mail funcional dos servidores identificados pelo cruzamento para estabelecer contato e realizar entrevistas. Nesse ponto é importante ressaltar que cada retorno positivo dos órgãos solicitados também funcionou como material de precedência para cada próxima etapa.

Os cruzamentos seriam uma maneira para conseguir algum dimensionamento da extensão do fenômeno em diferentes órgãos da esfera federal do serviço público. O número de casos, entretanto, nunca foi fator determinante da análise, que tampouco se configurou em nenhum momento como o estudo de caso das especificidades de um órgão qualquer. A relevância do fenômeno estaria mais na generalidade do uso imprevisto, nas informações a serem extraídas dos conteúdos das solicitações e dos sentidos e visões sobre a LAI que ficarão expostos a partir das entrevistas com os servidores-solicitantes.

Os resultados obtidos após a primeira rodada de pedidos para os 25 ministérios do Governo Federal trazem algumas revelações sobre o atual funcionamento da Lei de Acesso à Informação. O simples fato de um mesmo pedido ser direcionado a diferentes destinatários permite uma análise por comparação que pedidos isolados não são capazes de captar.

Primeiramente, é interessante perceber a variedade de locais de aplicação da norma nos diferentes ministérios. Pelas respostas recebidas, é possível agrupar esses espaços em quatro categorias: (1) coordenações de comunicação e ouvidoria; (2) coordenações vinculadas à Diretoria Executiva dos órgãos; (3) coordenações de gestão de documentação; e (4) coordenações de orçamento, gestão, e assuntos administrativos.

A lei não prevê formalmente que o Acesso à Informação seja responsabilidade de um setor específico. Mas a questão que permanece aqui é se a escolha institucional desse lócus determina significativamente a compreensão e interpretação dos pedidos de acesso. Por exemplo, parece correto imaginar que o setor de Recursos Humanos (ou similar na estrutura organizacional) tenha compreensões distintas do que significa Informação do que uma Assessoria de Comunicação, ou mesmo uma Ouvidoria.

De fato, a variedade de espaços de aplicação foi acompanhada de uma variedade na compreensão dos pedidos. Como esperado, seis ministérios compreenderam que o pedido infringia o previsto na Lei com relação à informação pessoal sensível. Por outro lado, o próprio Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), que funciona muitas vezes como guardião e orientador da lei, compreendeu a validade do pedido e forneceu os nomes solicitados. A forma da resposta recebida também é a mais variada possível. De documentos timbrados e longas explanações a respostas curtas e informais diretamente inseridas no sistema e-SIC. Essa dupla-variedade – de lócus de aplicação e também de compreensão da norma –, apresenta-se como indicativo de certa precariedade da aplicação da lei.

Os cruzamentos realizados nos Ministérios que forneceram o acesso às planilhas indica a comprovação da existência do fenômeno estudado por essa pesquisa. Entre os órgãos que forneceram acesso, apenas a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República não possuíam servidores-demandantes do SIC. A natureza mais transitória dos servidores

públicos desses órgãos, especialmente em tempos de ruptura institucional – como este no qual a pesquisa foi realizada –, talvez seja uma possível explicação para a inexistência do fenômeno nesses locais. Inclusive, na resposta da SGPR, o órgão deixa claro que “na planilha deste Gabinete não constam os nomes dos servidores envolvidos, diretamente, na segurança do Presidente da República e de seus familiares”. Um ministério com o quadro maior e mais consolidado, como o Ministério da Fazenda, foi o que apresentou mais ocorrências do fenômeno, o que contribui para essa hipótese.

Quadro 7 – Quadro de cruzamentos para a identificação de servidores-solicitantes

MMA	16
SGPR	0
GSI-PR	0
MI	20
MF	72
CGU	22
MINC	23
ME	3
MDA/SEAD	20

9.2. Troca de pedidos com a CGU

Diante do retorno positivo da CGU, foi protocolado mais um pedido de acesso à informação para o órgão – responsável pela aplicação e monitoramento da LAI – para, assim, criar precedente para uma possível aplicação em outros órgãos. O pedido teve como objetivo solicitar o conteúdo das demandas dos servidores identificados pelo cruzamento de forma independente da identidade dos solicitantes. Segue o conteúdo da solicitação:

Prezados(as),

Ao cumprimentá-los(as), apresento-me como Pedro Arcanjo Matos, servidor da Capes/MEC que trabalha com o SIC e mestrando na Pós-Graduação em Comunicação da UnB desenvolvendo minha dissertação sobre os usos da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais.

No dia 5 de outubro, realizei um pedido de acesso à informação com o SIC da CGU (protocolo 00075001087201634) para obter a lista de servidores do Ministério e a lista de demandantes do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) desde a implementação da lei. O

pedido foi plenamente atendido e por isso agradeço a colaboração para o estudo da LAI.

Para a próxima fase da pesquisa, gostaria de solicitar, então, de maneira não identificada e não-ordenada os conteúdos das solicitações de acesso ao SIC da CGU dos seguintes cidadãos:

ALEXANDRE DOS SANTOS MUNIZ

ALINE BONDAN RIGONI

BRENO BARBOSA CERQUEIRA ALVES

BRUNO FABIANO SOARES DE OLIVEIRA

DIELSON CLAUDIO DOS SANTOS

FABIO SILVEIRA DE OLIVEIRA

FILIFE VALE CAMPOS

GIULIANA SANTOS CAMARA DE OLIVEIRA

JOSE LUIS SERAFINI BOLL

KLEBERSON ROBERTO DE SOUZA

LARISSA DE SOUZA ALVIM

LILSON ABELARDO MESSIAS SALDANHA

LUIS GUILHERME PONTES DE AZEVEDO

MARCELO LEVY PERRUCCI

MARCIO HARUZO OTTA

ORLANDO VIEIRA DE CASTRO JUNIOR

RANIERE ARAUJO DE CAMPOS

RODRIGO MOREIRA DA SILVA

ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS

STEFANIE GROENWOLD CAMPOS

VITOR ALEXANDRE KESSLER DE ALMEIDA

WAGNER DE CAMPOS ROSARIO

Acredito que o pedido dos conteúdos de solicitação se enquadre em uma das exceções previstas na Lei 12.527/2011: “Realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previsto em lei, mediante desidentificação (ou seja, deixa de ser pessoalizada)”.

Compreendo que qualquer informação nos conteúdos de solicitação que possam ser considerados informação pessoal sensível e digam respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem deva ser devidamente tarjado, conforme prevê a norma.

Certo de seu pronto retorno, agradeço antecipadamente.

Pedro Arcanjo Matos. (MATOS, mensagem eletrônica, 2017)

O pedido não foi atendido pela CGU com a afirmação de que “a presunção de publicidade não se pode estender às solicitações que estes fazem à administração pública”.

Prezado Senhor P. A. M.,

Agradecemos seu contato. Referimo-nos ao seu pedido de informação, protocolado no Sistema e-SIC sob o nº 00075.000604/2017-39, por meio do qual o Senhor registra solicitação nos seguintes termos:

“Ao cumprimentá-los(as), apresento-me como Pedro Arcanjo Matos, servidor da Capes/MEC que trabalha com o SIC e mestrando na Pós-Graduação em Comunicação da UnB desenvolvendo minha dissertação sobre os usos da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais. No dia 5 de outubro, realizei um pedido

de acesso à informação com o SIC da CGU (protocolo 00075001087201634) para obter a lista de servidores do Ministério e a lista de demandantes do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) desde a implementação da lei. O pedido foi plenamente atendido e por isso agradeço a colaboração para o estudo da LAI. Para a próxima fase da pesquisa, gostaria de solicitar, então, de maneira não identificada e não-ordenada os conteúdos das solicitações de acesso ao SIC da CGU dos seguintes cidadãos: (...)”

Após avaliação da área responsável, identificou-se que, embora inexista, via de regra, óbice à disponibilização de dados de identificação dos solicitantes de acesso à informação, tal qual os nomes destes, visto a regra da publicidade dos processos, reafirmada pelo art. 3º da Lei 12.527/2011, *tal presunção de publicidade não se pode estender às solicitações que estes fazem à administração pública.*

Nesse sentido, convém salientar que o requerente de informação, ao ingressar no e-SIC, é solicitado a não inserir dados de identificação em seu pedido de acesso, visto que os pedidos e respostas são publicados em transparência ativa sempre que não contenham dados pessoais ou que não seja possível a identificação do solicitante (cf. disponível no link <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-depedidos-e-respostas>). *Ou seja, por parte do usuário do sistema e-SIC se cria a legítima expectativa de que a informação de que ele utilizou o sistema para fazer determinada solicitação seja mantida em resguardo. Trata-se, portanto, do exercício do direito de autodeterminação informativa, do ponto de vista do usuário do sistema, e do respeito ao princípio da finalidade da coleta, do ponto de vista da Administração.* Ao disponibilizarmos os pedidos feitos especificamente por um grupo reduzido de usuários identificados do sistema, os riscos de identificação da autoria dos pedidos fazem-se evidentemente maiores, o que vai de encontro a supramencionado princípio, frustrando a expectativa do usuário do e-SIC. Ao não os disponibilizar, portanto, está-se garantindo a segurança da informação relativa à intimidade, honra e vida privada de tais indivíduos, nos termos definidos pelo art. 31 da Lei 12.527/2011: Art. 31.

O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. Em vista de tais fundamentos, nega-se o presente pedido.

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral da União Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). (CGU, mensagem eletrônica, 2017, grifos nossos)

Diante da negativa da Ouvidoria, um novo pedido foi protocolado para conseguir

os e-mails funcionais dos servidores-demandantes:

Prezados(as),

Ao cumprimentá-los(as), apresento-me como Pedro Arcanjo Matos, servidor da Capes/MEC que trabalha com o SIC e mestrando na Pós-Graduação em Comunicação da UnB desenvolvendo minha dissertação sobre os usos da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais.

No dia 5 de outubro de 2016, realizei um pedido de acesso à informação com o SIC da CGU (protocolo 00075001087201634) para obter a lista de servidores do Ministério e a lista de demandantes do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) desde a implementação da lei. O pedido foi plenamente atendido e por isso agradeço a colaboração para o estudo da LAI.

Agora, em um novo momento da pesquisa, gostaria de solicitar o e-mail funcional dos seguintes servidores da CGU:

ALEXANDRE DOS SANTOS MUNIZ

ALINE BONDAN RIGONI

BRENO BARBOSA CERQUEIRA ALVES

BRUNO FABIANO SOARES DE OLIVEIRA

DIELSON CLAUDIO DOS SANTOS

FABIO SILVEIRA DE OLIVEIRA

FILIPPE VALE CAMPOS

GIULIANA SANTOS CAMARA DE OLIVEIRA

JOSE LUIS SERAFINI BOLL

KLEBERSON ROBERTO DE SOUZA

LARISSA DE SOUZA ALVIM

LILSON ABELARDO MESSIAS SALDANHA

LUIS GUILHERME PONTES DE AZEVEDO

MARCELO LEVY PERRUCCI

MARCIO HARUZO OTTA

ORLANDO VIEIRA DE CASTRO JUNIOR

RANIERE ARAUJO DE CAMPOS

RODRIGO MOREIRA DA SILVA

ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS

STEFANIE GROENWOLD CAMPOS

VITOR ALEXANDRE KESSLER DE ALMEIDA

WAGNER DE CAMPOS ROSARIO

Acredito que a solicitação de e-mail institucional não fere a legislação no que diz respeito a informação pessoal sensível, como exemplificado em apresentação Ouvidor-Geral da União Adjunto, Gilberto Waller Junior. Inclusive a solicitação de e-mail funcional consta nessa apresentação claramente como uma informação não-pessoal (em anexo segue imagem da apresentação).

Certo de seu pronto retorno, agradeço antecipadamente.
Pedro Arcanjo Matos. (MATOS, mensagem eletrônica, 2017)

A resposta pela Controladoria negou o acesso novamente, com a justificativa de que o e-mail institucional não se “presta a estabelecer uma relação pessoal direta com o público externo”, o que talvez seja muito significativo sobre a visão de comunicação e serviço público do órgão.

Prezado Senhor P. A. M.,

Agradecemos o seu contato e fazemos referência ao pedido de informação de nº 00075.001023/2017-14, por meio do qual o Senhor solicita os e-mails funcionais de servidores da CGU usuários do Sistema e-SIC. Adicionalmente, o Senhor apresenta um slide que faz parte de uma apresentação utilizada pelo Ouvidor-Geral da União.

Sobre o assunto, esclarecemos que o e-mail institucional tem como finalidade a comunicação interna do servidor e não se presta a estabelecer uma relação pessoal direta com o público externo.

Cabe ressaltar que a CGU entende pela necessidade de proteção dos meios de comunicação empregados pelo servidor em sua rotina de trabalho, assim como descrito no parecer que fundamentou a decisão do recurso de 3ª instância do Processo nº 00075.000608/2015-55.

Em relação à supressão dos telefones e endereços de correio eletrônico existentes nos autos, esclarecemos que a CGU entende pela necessidade de proteção dos meios de comunicação empregados pelo servidor em sua rotina de trabalho que não se prestam a estabelecer uma relação com o público em geral.

Dessa forma, por questões de segurança e com o objetivo de resguardar os servidores de eventual constrangimento/intimidação/ameaça, tal informação não pode ser disponibilizada, nos termos do art. 31 da Lei de Acesso à Informação.

Todavia, segue abaixo o endereço de e-mail da área em que cada servidor trabalha (quadro 8).

Adicionalmente, ressaltamos que o slide anexado ao seu pedido traz apenas tópicos utilizados para orientar o discurso do Ouvidor-Geral sob o tema de “informação pessoal” e não inclui o item “e-mail funcional”, conforme demonstrado abaixo (figura 5).

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral da União

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)

ACESSE: www.ouvidorias.gov.br

Área responsável pela resposta: Ouvidoria-Geral da União

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Ouvidor-Geral da União.

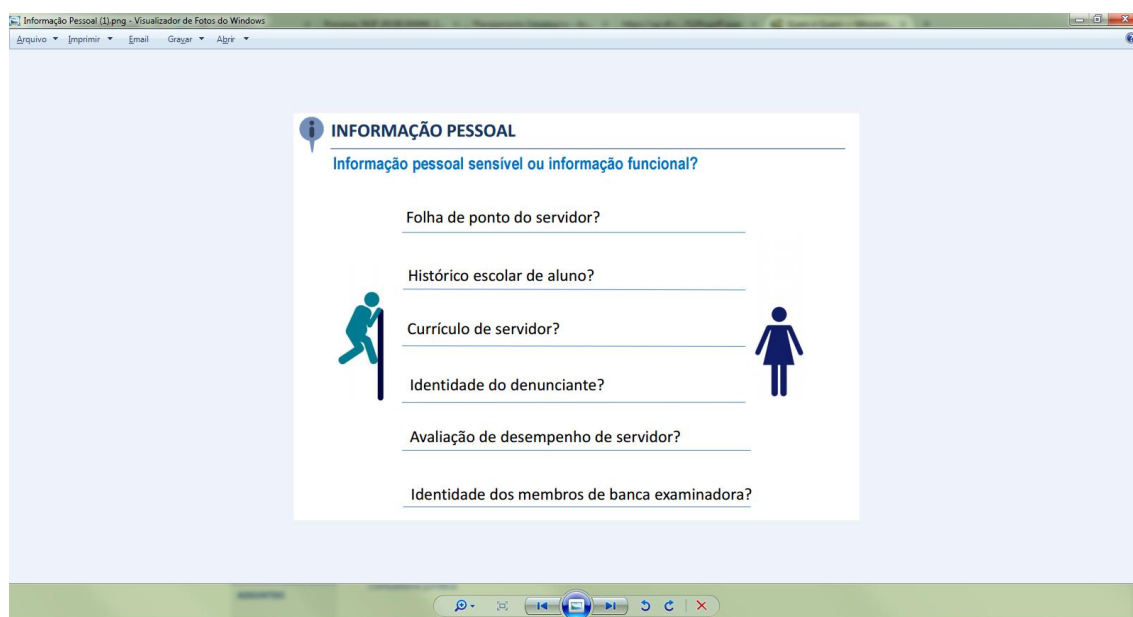
Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias. (CGU, mensagem eletrônica, 2017)

Quadro 8 – Lista dos e-mails de área dos funcionários da Controladoria-Geral da União.

Nome	E-mail
ALEXANDRE DOS SANTOS MUNIZ	cguro@cgu.gov.br
ALINE BONDAN RIGONI	cguto@cgu.gov.br
BRENO BARBOSA CERQUEIRA ALVES	cgumg@cgu.gov.br
BRUNO FABIANO SOARES DE OLIVEIRA	cguse@cgu.gov.br
DIELSON CLAUDIO DOS SANTOS	cgues@cgu.gov.br
FABIO SILVEIRA DE OLIVEIRA	cgurn@cgu.gov.br
FILIPPE VALE CAMPOS	sfccgesc@cgu.gov.br
GIULIANA SANTOS CAMARA DE OLIVEIRA	cguba@cgu.gov.br
JOSE LUIS SERAFINI BOLL	cgums@cgu.gov.br

KLEBERSON ROBERTO DE SOUZA	cgumt@cgu.gov.br
LARISSA DE SOUZA ALVIM	cgumt@cgu.gov.br
LILSON ABELARDO MESSIAS SALDANHA	cgums@cgu.gov.br
LUIS GUILHERME PONTES DE AZEVEDO	cgupb@cgu.gov.br
MARCELO LEVY PERRUCCI	diaci@cgu.gov.br
MARCIO HARUZO OTTA	cgsis@cgu.gov.br
ORLANDO VIEIRA DE CASTRO JUNIOR	cgusc@cgu.gov.br
RANIERE ARAUJO DE CAMPOS	dti@cgu.gov.br
RODRIGO MOREIRA DA SILVA	cgugo@cgu.gov.br
ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS	cguba@cgu.gov.br
STEFANIE GROENWOLD CAMPOS	corec@cgu.gov.br
VITOR ALEXANDRE KESSLER DE ALMEIDA	sfccgts@cgu.gov.br
WAGNER DE CAMPOS ROSARIO	cgugabin@cgu.gov.br

Figura 5 – Slide anexado ao e-mail da CGU



Diante da negativa, um novo recurso foi interposto solicitando reconsideração do pedido:

Prezados,
 Agradeço a resposta ao pedido de informação de nº 00075.001023/2017-14, por meio do qual o solicitei os e-mails funcionais de servidores da CGU usuários do Sistema e-SIC. Adicionalmente, apresentei um slide TROCADO que faz parte de uma apresentação utilizada pelo Ouvidor-Geral da União. Agora, segue o slide CORRETO que faz referência ao e-mail funcional e por isso gostaria de solicitar a reconsideração do pedido.

Acredito que o e-mail funcional não constitui informação pessoal sensível, já que O art. 31 da Lei de Acesso à informação, ao regulamentar o acesso às informações pessoais, impôs deveres de salvaguarda à Administração apenas quando as informações pessoais digam respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem. Desde já agradeço.

Cordialmente, Pedro Arcanjo Matos. (MATOS, mensagem eletrônica, 2017)

O recurso, ainda assim, foi negado. O caminho para chegar aos servidores foi então o sugerido pela CGU. Um e-mail foi enviado para cada uma das coordenações indicadas. A partir daí, finalmente, foi feito o contato para entrevistas com os servidores. Segue abaixo a íntegra das mensagens enviadas.

Prezados(as),

Ao cumprimentá-los(as), apresento-me como Pedro Arcanjo Matos, servidor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes/MEC) que trabalha com o Serviço de Informação ao Cidadão e mestrando no programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, desenvolvendo minha dissertação sobre os usos da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos federais.

A partir de solicitações ao SIC da CGU, me foi passado o e-mail das coordenações para que conseguisse entrar em contato com os servidores da CGU e proceder com algumas entrevistas que podem me ajudar a compreender melhor o fenômeno da LAI no serviço público.

Gostaria de solicitar, então, o contato do servidor **XXXXXX** ou, se ele concordar, que mande um e-mail para poneteo@gmail.com e assim possamos agendar uma rápida conversa.

Desde já agradeço a compreensão e cooperação.

Cordialmente,

Pedro Arcanjo Matos. (MATOS, mensagem eletrônica, 2017)

10. Entrevistas

10.1 Entrevistas com servidores

As entrevistas com os servidores-solicitantes foram realizadas por telefone, de maneira aberta, estruturadas em sete questões que buscaram compreender os seguintes aspectos: a natureza da solicitação e a satisfação com a resposta obtida; as intenções por trás da escolha de protocolar o pedido pela lei e não por outro meio; a percepção sobre discriminações no acesso por conta da identidade de servidor; possíveis transformações na dinâmica de transparência ativa no órgão a partir do pedido realizado; opiniões sobre a efetividade, conquistas e limites, da Lei de Acesso à Informação; visões sobre a carreira, identidade e ambições no Serviço Público.

O momento de diálogo com os servidores-requerentes da LAI era central para a pesquisa. A primeira observação a ser feita acerca das entrevistas com os servidores solicitantes da Lei de Acesso à Informação é que elas se configuram como etapa final da necessária confirmação do uso da norma para obtenção de informações de caráter trabalhista por usuários trabalhadores do Estado. Após as conversas realizadas, é possível afirmar, sem maiores dúvidas: de fato, há servidores públicos que se utilizam dos sistemas, práticas e dinâmicas criadas pela lei para obter informações de seu próprio trabalho, que passam a ser compreendidas como informações públicas. É sobre a natureza dessa virada que deverão se concentrar as questões conclusivas deste trabalho.

Se o fenômeno já havia sido percebido a partir da prática com a aplicação da lei; identificado com uma primeira pesquisa experimental; e mensurado com o cruzamento de planilhas e extração de palavras-chave, foram as conversas com quatro servidores da CGU de três diferentes regiões do Brasil (Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste) que ratificaram a existência do fenômeno. Importante retornar a esse ponto porque, por boa parte da pesquisa, a própria existência do objeto foi questionada e sua comprovação se tornou o principal motor do trabalho. Era importante, assim, provar que o fenômeno estava para além de projeções idealistas do pesquisador.

A comprovação da existência do objeto não passa necessariamente pelo dimensionamento real do fenômeno, tarefa que se mostra impossível pela própria prescrição de anonimato prevista pela lei. Ao mesmo tempo, a existência da

imprevisibilidade da norma, verificável materialmente, é condição necessária para as reflexões acerca das relações entre direitos de informação e direitos de trabalho, expostas anteriormente. As entrevistas permitiram essa confirmação, mas não apenas isso. A questão da percepção foi central na análise das entrevistas:

O uso de entrevistas permite identificar as diferentes maneiras de perceber e descrever os fenômenos, (...) não permite testar hipóteses, dar tratamento estatístico às informações, definir a amplitude ou quantidade de um fenômeno. (...) Objetiva-se saber *como* ela é percebida pelo conjunto de entrevistados. (DUARTE; BARROS, 2006)

As respostas, impressões e realizações dos servidores serviram, portanto, de material concreto para articulação das relações específico-geral estabelecidas no referencial teórico: (1) a possibilidade da Lei de Acesso à Informação estabelecer transparência sobre modos de produção; (2) as relações entre acesso à informação e promoção de democracia, (3) as relações entre direito à informação e direito trabalhista; e (4) a capacidade do discurso de organizar racionalidades (como a do Estado) e qual a materialidade dessa organização. Além disso, as entrevistas proveram um panorama inédito sobre o uso imprevisto da norma.

As solicitações dos servidores entrevistados diziam respeito ao próprio ambiente de trabalho, em diferentes momentos da gestão de recursos humanos: admissão, lotação, afastamento e remoção. Entre as solicitações dos servidores entrevistados, estão questões que poderiam estar disponíveis de maneira ativa, como autorização de abertura de vagas, detalhamentos de base de dados disponibilizada pelo órgão e relação de nomes e cargos de coordenadores. É significativo, porém, que, para alguns servidores, os processos possibilitados pela LAI já se configuram expressamente como instrumento de reivindicação, até mesmo de correção institucional. Entre as solicitações enviadas pelos servidores estavam também dúvidas sobre políticas de recursos humanos da instituição, consideradas dúbias, ou mesmo esclarecimento sobre práticas de funcionamento percebidas pelos entrevistados como incorretas, ou ao menos pendentes de esclarecimento.

Um dos pedidos realizados envolvia um processo de remoção – isto é, uma transferência de um servidor entre os órgãos da administração pública –, que durou sete anos para acontecer. O serviço de informação foi utilizado para questionar as regras, a

partir do conhecimento de outras situações inadequadas percebidas pelo servidor no ambiente de trabalho. Sem fazer referências a esses casos, a solicitação trazia questionamentos sobre a regra e demandava esclarecimentos. Situações semelhantes surgiram em outras entrevistas com o tema da dedicação exclusiva dos servidores públicos e afastamentos para licença-capacitação. Outro pedido identificado solicitava indicadores de desempenho institucional monitorados pela CGU, solicitação atendida dentro do prazo, e que, segundo o servidor-solicitante, constitui-se em uma informação muito improvável de se conseguir com a mesma transparência num regime privado de trabalho.

Mesmo em solicitações aparentemente simples como alguns dos exemplos acima, a utilização do e-SIC foi apontada pelos servidores como a forma mais efetiva de conseguir as informações. Deficiências no setor de Recursos Humanos e o não-retorno de e-mails e telefonemas são apontados como razões para utilização da LAI. Da mesma forma, o prazo e a obrigação de resposta exigidos pela lei são vistos como grandes vantagens da norma: o uso da LAI está vinculado à noção de que a lei força um retorno ao solicitante. Deve-se levar em conta o fato de os servidores enxergarem a lei como um “novo instrumento”, que define legalmente um prazo para resposta. É a existência da regulamentação e da legislação, na visão dos servidores, que dá a garantia de um direito – no caso, o do acesso à informação pública. “Mesmo que a resposta não fosse a contento, eu teria uma resposta”, esse tipo de formulação demonstra bem como a obrigatoriedade do retorno é central nesse uso da LAI.

Entre os servidores ouvidos, percebe-se, inclusive, o uso do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão como auxiliar na realização de pedidos administrativos. A LAI funciona como instância prévia à formalização de um pedido administrativo, de natureza distinta, pois vem na forma de uma pergunta genérica sobre regras, ou de um pedido de esclarecimento. A informação dá subsídios e fundamentos para argumentação legal, administrativa ou judicial que pode decorrer. Aí também se destaca a distinção na obrigatoriedade do retorno. Enquanto alguns servidores relatam a abertura de protocolos administrativos cujo resultado foi inócuo, já que o indeferimento em processos dessa natureza não precisa ser justificado, com a LAI é possível conseguir acesso às regras que explicitam situações para as quais os servidores demandam esclarecimento.

Nesse ponto, é interessante perceber a tensão “educação x punição” que permeia os discursos dos servidores usuários da lei. Houve, entre as respostas, aquelas que apologizam a importância das sanções previstas pela norma como a garantia de que o canal funcione. Há nessa argumentação, claramente, uma noção de que o funcionamento institucional do Brasil só se dá por meio de uma expressa punibilidade do não-cumprimento da lei. Assim, mais importante do que um processo de compreensão e internalização dos princípios morais que moldaram a norma é o controle por meio de penalidades. Uma noção infantilizante de sociedade. Não é preciso ir longe para perceber a conexão dessa forma de pensamento com a compreensão do Brasil do estamento patrimonialista e dos homens cordiais, visto anteriormente. “As coisas não funcionam assim no Brasil”, em tom de graça, foi uma das respostas sobre porque escolher uma lei para obter informações do setor de recursos humanos.

O curioso é que, na prática, ainda não há punição no funcionamento da Lei de Acesso à Informação. Há a previsão de punição, mas não há casos conhecidos de penalização pelo descumprimento da lei. No âmbito federal, no início de 2017, a CGU realizou cobrança de respostas atrasadas e registradas no sistema, mas já aconteceu de pedidos ficarem anos sem nenhum retorno e nenhuma sanção ser aplicada. No âmbito municipal e estadual, o controle é ainda menor⁵⁴. Mas o fato é que mesmo sem punição, a lei foi, de maneira geral, corretamente aplicada desde 2012. As estatísticas do e-SIC apontam que mais de 95% das solicitações são atendidas dentro do prazo (E-SIC, online). Situações de não-resposta estão longe de ser a regra; são, na verdade, extremamente atípicas. Então, ou temos um caso do hospício da quarentena de Ensaio sobre a Cegueira⁵⁵, ou é preciso buscar explicações adicionais para a aplicação bem-sucedida da lei. Não parece que encontraremos apenas na punição a explicação para esse funcionamento. É a própria existência da lei que cria as primeiras condições políticas para sua aplicação.

Nesse sentido, é relevante levar em consideração o que foi comum a todos os servidores entrevistados: a importância da divulgação e educação para o uso da Lei de Acesso à Informação. Questionados sobre a efetividade e principais valores da norma, os servidores enfatizaram a necessidade de um processo de educação para universalizar o

⁵⁴ Aliás, as assimetrias entre as instâncias de poder são um dos maiores desafios da lei e têm sido tema de estudos no país.

⁵⁵ Na obra do português José Saramago, as pessoas acometidas de uma cegueira branca são colocadas pelo governo em um hospício para quarentena, local em que vários tipos de horror acontecem. Ao final, com a fuga do hospício descobre-se que não havia mais guarda algum, estavam todos cegos.

conhecimento sobre o acesso à informação, conhecimento de quem e do que se pode questionar, para que um processo de transparência pública auxilie o cidadão a compreender os direitos, aprender a formular questões e, assim, promover mais transparência. A esperança é de que a lei permita o surgimento de novas formas de controle social. Um dos servidores citou o Observatório Social do Brasil⁵⁶ como um exemplo possível dessas novas possibilidades. Enfim, as entrevistas deixaram claro que, por mais ou menos falho que seja o processo, e com mais ou menos críticas ao funcionamento institucional da lei, há uma crença no funcionamento correto das instituições brasileiras por parte daqueles que trabalham nelas.

A divulgação é vista, nesse contexto, como o principal desafio de aplicação da lei. Tal desafio é apresentado de maneira interessante, já que se trata de universalizar o conhecimento sobre a publicidade das informações do Estado – ou, ainda, divulgar para todos o que é de todos. “A população tem que saber do poder que a lei tem”, foi uma das frases proferidas nas entrevistas que revelam, no mínimo, essa crença no espírito da lei por parte de quem a usa. A lei já é vista como uma conquista, cujos avanços devem acontecer na apropriação da norma pelas pessoas.

Os servidores, assim, apontam para o conhecimento prévio necessário para a utilização da lei. Não parece coincidência que pesquisadores e jornalistas estejam entre os maiores usuários da LAI. Sobre os limites da lei, a questão da educação também aparece como preocupação na fala dos entrevistados no sentido de compreender quem é esse público da Lei de Acesso. Levantamento da CGU⁵⁷ (online) aponta que 80% dos pedidos realizados no Serviço de Informação ao Cidadão são feitos por pessoas com nível superior. A porcentagem de pessoas com nível superior no Brasil é precisamente o inverso desse número: um gráfico sobre escolaridade no e-SIC x escolaridade no Brasil tem o formato de um X – as duas categorias são inversamente proporcionais. Esse desafio foi apontado por um dos servidores ouvidos: não adianta colocar dados na internet, se as

⁵⁶ “Os Observatórios Sociais (OS) são organizados em rede, coordenada pelo Observatório Social do Brasil (OSB), que assegura a disseminação da metodologia padronizada para atuação dos observadores, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte técnico aos OS, além de estabelecer as parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais. A Rede OSB está presente em mais de 110 cidades, em 16 Estados brasileiros”. Informações do OSB, disponível em <<http://osbrasil.org.br>> Acesso em dezembro de 2017.

⁵⁷ Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos/relatorios-estatisticos>> Acesso em dezembro de 2017.

pessoas não tiverem competência e formação para acessar esses mesmos dados.

Esse ponto pode, inclusive, se constituir como uma das explicações para as razões do uso da lei pelos servidores, profissionais treinados – tanto pela seleção por concurso público, quanto pela rotina produtiva – para trabalhar com legislação e processos similares. As entrevistas revelaram que não é incomum que os servidores-solicitantes já tenham realizado pedidos pela LAI em outros órgãos, além do próprio: questões, dúvidas e requerimentos pessoais, mas na forma de interpelação ao Estado como cidadãos. Percebe-se, então, que os servidores são usuários da lei: tem consciência do direito adquirido com a legislação e fazem uso dela.

Outro ponto importante, que contrariou as expectativas iniciais sobre o funcionamento da lei, é que em todas as entrevistas realizadas a questão da identificação foi considerada desimportante, menos essencial do que o acesso propriamente dito à informação. Os servidores imaginam que possa haver identificação. Eles trabalham na CGU, compreendem as dinâmicas de aplicação e os limites da lei, têm experiências com pedidos SIC em outros órgãos – em que a discriminação parece problemática quando inquerem como agentes da Controladoria –, e até conhecem trabalhos sobre falhas na impessoalidade da lei. Mesmo assim, saber se estavam sendo identificados ou não como trabalhadores do mesmo órgão foi considerado menos importante do que obter a informação solicitada, “como qualquer cidadão receberia”, afirmou um dos servidores entrevistados. A legislação com suas obrigações já é vista como a condição de impessoalidade pelos servidores, que entendem suas solicitações como um direito.

O mesmo vale para a questão da transparência ativa. Nenhum servidor entrevistado sentiu qualquer diferença na disponibilização de informações a partir de seu pedido. A capacidade de um pedido de acesso, mesmo que bem atendido, de transformar os fluxos de comunicação de uma organização, parece ainda muito incipiente. Uma das servidoras entrevistadas fez uma observação importante para pensar os limites dessa questão: “a transparência vem da gestão, não dos pedidos”. Ela se referia à melhor regulamentação de normas de recursos humanos, que, segundo ela, passaram a ser melhor disponibilizadas nos últimos anos, mas por um compromisso geral de transparência da gestão do órgão, não como um retorno específico aos pedidos dos servidores.

Os servidores não souberam opinar sobre o uso generalizado da norma por colegas

servidores. Ironicamente, o uso da LAI aparece nas falas quase como uma instância privada de solicitação de direito, algo que não se comenta ou compartilha publicamente. O ponto importante aqui, talvez, seja perceber a conexão entre a realização de um direito individual e como isso está inscrito numa realização social mais ampla. Voltaremos a isso ao final do trabalho.

Finalmente, as entrevistas não revelam visões bloqueadas sobre o trabalho para o Estado. Houve aqueles que julgaram o serviço público como eficiente e responsável, com a LAI bem costurada nas instâncias federais, julgando que a aplicação da LAI deve-se mais aos problemas de divulgação e educação da sociedade brasileira do que a uma suposta morosidade do Estado. Percebe-se que para muitos servidores a carreira no serviço público é fruto de desejo de trabalhar com a questão pública (ou ao menos presente como justificção moral no discurso) e também de anos de estudo para aprovação em um concurso.

Um dos servidores relatou que a impressão prévia ao ingresso no serviço público era de “um monte de Barnabés”, que não cumpriam horário, não se importavam com as tarefas, só em receber salário no fim do mês. O mesmo entrevistado revelou “orgulho” em se perceber equivocado após começar o trabalho, conhecer colegas comprometidos e qualificados. Agora, o servidor se diz “ultrajado” com a visão que “o próprio governo e mídia espalham” sobre o funcionalismo público. Para ele, algo que “serve a um propósito” prejudicial até para “a moral do servidor público”.

Houve, por outro lado, também uma visão negativa dos trabalhadores do Estado, vendo o serviço público como mal gerenciado, com gastos excessivos e retorno pequeno para sociedade. Em falas como essa, é comum a comparação com a iniciativa privada, vista como espaço de funcionamento mais eficaz. Havia nessas entrevistas a visão do serviço público como uma estrutura engessada, com burocracia e formalismo excessivos, que impactam no rendimento dos trabalhadores, sem aferição real de qualidade nas metas do trabalho.

Mesmo esse discurso negativo sobre o Estado é incapaz de encobrir um fato muito claro que o uso da LAI por esses servidores revela: a Lei de Acesso à Informação é uma política de Estado na qual eles confiam para tratar inclusive suas questões pessoais. Mesmo que, talvez para os atuais dirigentes do Estado brasileiro, ela seja uma política

datada do governo anterior, que não é prioridade e na qual não vale a pena investir. Há algo muito relevante nessa confiança, ela demonstra uma crença na impessoalidade da aplicação da norma: o servidor vê a lei como maior que sua identificação. Isso parece contraditório com a concepção patrimonialista do Estado brasileiro. Na verdade, as falas dos servidores e sua confiança na materialidade da norma carregam mais traços do tipo ideal weberiano da burocracia⁵⁸, do que do estamento burocrático de Faoro (2012). Afinal, elas explicitam o caráter legal das normas e regulamentos como ligação da organização, assim como o caráter formal das comunicações dentro da burocracia (CHIAVENATO, 2003). “A aceitação da validade das ideias em que repousa a autoridade racional-legal” (OLIVEIRA, 1970, p. 48) seria também uma característica tipicamente weberiana perceptível nas entrevistas.

Trata-se de um fenômeno recente no Brasil? Uma mudança no patrimonialismo brasileiro? Não cabe a esse trabalho responder. Talvez seja fruto direto da Constituição de 1988 e do processo de Reforma do Estado. Talvez na época de Faoro o patrimonialismo fosse uma questão mais ampla, mas o fato é que hoje há um corpo burocrático de verdade, que acredita na lei, a faz funcionar. Para o corpo constitutivo do Estado, a LAI é uma política de Estado, não apenas de um governo, para a qual trabalham e confiam.

Se a visão do Estado pelos servidores entrevistados revela algo relevante sobre a relação do servidor com o bem público, é preciso pensar também no sentido contrário: o que as entrevistas apontam na relação do Estado com o servidor, e por consequência, com a prática cidadã. Bem, se como foi argumentado na seção anterior, Comunicação pressupõe escuta, acontece necessariamente com dialogia, não há Comunicação efetiva nos processos da Lei de Acesso à Informação, ainda mais se concebida como Política de Comunicação. Quando os servidores em todas as entrevistas afirmam categoricamente que não veem possibilidade dos pedidos realizados por eles no e-SIC transformarem a lógica da informação em sua instituição, que isso é um processo da gestão e não do cidadão, fica clara a deficiência de escuta do Estado. Os servidores têm a certeza de que seus pedidos são incapazes de mudarem a lógica do sistema. Não há dialogia entre a

⁵⁸ A teoria burocrática de Max Weber descreve uma organização humana de tipo ideal (uma descrição com propósitos analíticos que não encontra paralelo totalmente semelhante na realidade) que prima pela eficiência e por estar baseada na racionalidade “praticamente, não deixa lugar para o informal, o irracional e o arbitrário e transforma um padrão descritivo ideal de critérios e relações em padrão prescritivo” (OLIVEIRA, 1970, p. 50).

transparência passiva e a transparência ativa. O Estado não ouve nem mesmo um público privilegiado, um grupo que tem raro conhecimento de legislação em termos de Brasil, como levantado pelas próprias entrevistas.

Se aceitamos a definição de Comunicação Pública exposta anteriormente – como processo para a promoção de direitos (e não a prática de produção de mercadorias) –, o diálogo é parte fundamental desse movimento. Diálogo não apenas do Estado com a mídia, mas do Estado com o cidadão. Para que essa Comunicação Pública se efetive, é preciso que haja escuta do cidadão. Escutar no sentido forte, isto é, que possam existir transformações a partir das demandas dos cidadãos. O que vemos é que o Estado brasileiro não ouve nem seus membros mais próximos. Essa talvez seja também mais uma evidência de crítica à concepção patrimonialista da nossa sociedade. A falta de escuta até mesmo de cidadãos de dentro do Estado, que deveriam supostamente formar um estamento burocrático patrimonialista, talvez aponte mais para a brutal hierarquização da dominação no país, como comentada na seção anterior.

O fato é que a Lei de Acesso à Informação mostra que o Estado são muitos. Há uma multiplicidade de atores envolvidos. Há gestores, há servidores. Há disputa e há tensão sobre como se realiza a Comunicação Pública: a impossibilidade de mudança a partir das demandas. Os servidores entrevistados tiveram as demandas atendidas. Isso pode constituir uma ação, mas não uma Política de Comunicação, que é necessariamente uma série de ações. Assim talvez se possa definir o cotidiano da LAI hoje como o de cumprimento de uma ação, algo bastante aquém dos potenciais comunicacionais e democráticos descritos anteriormente.

10.2 Entrevistas com entidades de classe

Com o decorrer dos trabalhos sobre a Lei de Acesso à Informação, a partir da incursão empírica em busca dos servidores solicitantes e por meio do intercâmbio com outros pesquisadores do tema, chegou-se à informação de que existiam sindicatos que faziam uso da LAI para questões que envolvem direitos de seus associados. Este é um fenômeno que aponta diretamente para as questões cruciais da reflexão sobre as relações entre direito à informação e direito trabalhista, que estão no centro dessa pesquisa.

De maneira correlata com o fenômeno dos servidores-solicitantes, interessa menos

aos objetivos deste trabalho realizar um mapeamento quantitativo do fenômeno. Foram localizadas duas organizações em Brasília que fazem uso dos sistemas e dinâmicas criadas a partir da Lei de Acesso. Uma delas não é nem mesmo uma associação de servidores públicos federais, mas de empregados públicos. Também não há entre elas conhecimento de outros grupos de trabalhadores que façam o mesmo uso, como veremos a seguir. Faço essas considerações porque parece que um estudo específico sobre a utilização da LAI por entidades de classes merece uma realização própria.

Ainda assim, o fato é que quando o Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal (SJPDF) ou Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica, Seção Brasília (Sinasefe Brasília) utilizam a Lei de Acesso à Informação para obtenção de subsídios para reivindicações do coletivo, entram em jogo todas as questões sobre Transparência e Direito à Comunicação colocadas até aqui. A dimensão e extensão do fenômeno são, portanto, menos relevantes nesse ponto. Mesmo que fossem apenas essas duas organizações em todo o país a utilizar a LAI com objetivos de coletividade trabalhista, é a simples existência desse fenômeno que aponta para os potenciais não compreendidos, e também os limites muitas vezes não vistos, de uma política de transparência pública.

Nesse contexto de uso, a LAI surge não apenas como instrumento de reivindicação, mas como instrumento de controle social da instituição pelos trabalhadores⁵⁹. Então, além da questão trabalhista do cumprimento dos acordos coletivos, os pedidos de Acesso à Informação buscam subsídios para ação política: são “instrumentos de luta pela missão que a Empresa Pública possui”.

Durante as entrevistas, surgiram uma série de exemplos de questões trabalhistas que foram intermediadas por meio de pedidos no Sistema de Informação ao Cidadão. Houve casos em que a instituição negou-se a fornecer o espelho do ponto de frequência dos funcionários, que ficava em posse dos chefes de cada setor. O acesso foi fornecido após os pedidos na LAI, apesar de respondido com prorrogação. Há casos vitoriosos também na comprovação de ocupação de cargos comissionados, que deveriam ser ocupados por 70% de trabalhadores da empresa. O quantitativo não era divulgado, mas

⁵⁹ Da empresa pelos empregados, no caso da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), espaço de atuação do SJPDF.

foi publicizado a partir de acionamento da norma.

De 2014 a dezembro de 2017, sindicato dos jornalistas realizou 54 pedidos de acesso à informação como pessoa jurídica. A entidade já utilizou a lei para conseguir a lista completa de empregados que ganham gratificação discricionária, já que a entidade entendia que os benefícios estavam sendo utilizados sem critério, como forma de punição. Pedidos no e-SIC também esclareceram questões sobre contratos de serviços considerados irregulares. A LAI é utilizada para realização de debate político com os empregados, mas também como forma de interlocução com o Ministério Público. O SJPDF protocolou uma denúncia no MP, a partir de um pedido da Lei de Acesso, sobre o não funcionamento irregular da Rádio Nacional Amazônia por quase todo o ano de 2017. Em disputas judiciais, o sindicato também já usou do Acesso à Informação em casos de descumprimento dos acordos coletivos. Por exemplo, foi provado pela LAI que a empresa não fornecia uniforme aos empregados. A informação recebida pelo e-SIC contou como prova no processo.

A LAI também é utilizada para formalizar situações em casos em que as informações recebidas pelo sindicato vazam de maneira não-oficial. A Lei de Acesso à Informação entra como forma de oficializar dados e documentos. Havia, por exemplo, cobrança da CGU sobre carga horária dos servidores. O sindicato recebeu uma cópia não oficial da cobrança e por meio da LAI conseguiu acesso oficial ao documento para colocá-lo nas negociações.

Existem também situações sem resposta. A Empresa Brasil de Comunicação aprovou no fim de 2017 um Plano de Demissão Voluntária, anunciado na imprensa em uma decisão publicamente acompanhada pelo presidente da instituição. O documento, entretanto, sequer ficou disponível aos funcionários da empresa. O pedido de acesso ao Plano foi encaminhado ao Ministério do Planejamento e teve acesso negado com a justificativa de se tratar de ato inconcluso. O sindicato continuou na disputa pelo documento e recorreu às instâncias superiores. Até a realização da entrevista, já havia passado mais de 60 dias sem resposta do recurso à CGU.

O importante é que, mesmo em situações de não-resposta como essa, fica evidente o caráter da Lei de Acesso à Informação como “um instrumento da luta para a construção de uma empresa pública”, conforme as próprias palavras do dirigente sindical. Nesse

sentido, mais importante do que as questões da concessão (ou não) do acesso à informação, é compreender como a LAI se insere num contexto de disputas por direito. Assim, é compreensível que alguns solicitantes não se sintam contemplados com algumas das respostas obtidas, como relataram os entrevistados.

Como exercício de disputa política, os solicitantes sabem que nem todos os pedidos serão plenamente atendidos, o que já revela uma lógica distinta da compreensão da lei: o cumprimento da norma está submetido à ação política, não o contrário. Assim, as solicitações do sindicato são pensadas não em termos de justeza, mas de estratégia, que varia de acordo com a solicitação. Às vezes é melhor realizar o pedido como um terceiro desconhecido, às vezes é melhor se identificar como dirigente sindical, pelas garantias e proteções previstas ao cargo.

No caso do Sinasefe é comum a utilização de múltiplas contas para realização dos pedidos. “Usamos nomes comuns de outras pessoas para conseguir acesso à informação”. Há uma percepção de maior resistência quando a solicitação é feita em nome do sindicato. No fim das contas, a entidade analisa, caso a caso, com que tipo de identificação vai proceder. Informações de um processo, por exemplo, podem levantar alertas da instituição, a depender de quem as solicita. No fim das contas, se cria uma estratégia para o uso da lei de acesso.

Ainda que conscientes da disputa, os entrevistados revelam preocupações com o recente aumento das negativas no 5º ano da Lei de Acesso. Se, em 2016, apenas 59 pedidos ficaram sem resposta, ou em 2015 ainda menos – 11 pedidos –, em 2017 esse número chegou a 946 solicitações não-respondidas⁶⁰. A proporção entre pedidos recebidos e respondidos continua alta (99,22%), mas, ainda assim, o crescimento de solicitações sem retorno foi de 1.500%.

Não há como negar que esse processo de desidratação da lei é associado pelos sindicalistas ouvidos com o novo governo, fruto da ruptura democrática de 2016. “A política desse governo não é uma política de transparência”. Assim, o momento atual é visto como um momento de transformação. O governo anterior, talvez por ter criado a lei, era visto como mais aberto e engajado nas questões de transparência. Da mesma

⁶⁰ Números disponíveis em < <http://www.acessoainformacao.gov.br/>>

forma, atualmente a impressão é de que a repercussão das respostas negativas é bem menor, e as justificativas para o sigilo muito mais frágeis. “Ainda assim estamos tentando construir, utilizar essa ferramenta em prol da cidadania, os direitos dos trabalhadores são direitos de cidadania”. A Lei de Acesso é vista como um trabalho que depende de fé pública. O que pode acontecer em um cenário futuro de perda da capacidade do Estado é a questão que se coloca.

Embora as entrevistas indiquem receio pela precarização da lei, os representantes das entidades de classe também afirmam que as respostas conseguidas pela LAI provavelmente não seriam obtidas de outra forma. Essa afirmação vem não apenas da recente aplicação da lei nos pedidos dos sindicatos, mas da experiência acumulada ao longo dos anos com o trabalho em entidades que representam trabalhadores. Se antes era preciso uma decisão judicial custosa para conseguir acessos a contratos e concessões não disponibilizados pelo Ministério das Comunicações, por exemplo, hoje essa informação seria digitalizada e enviada pelo e-SIC.

A Lei de Acesso à Informação é, assim, compreendida não exatamente como novidade do panorama do funcionamento do Estado, mas justamente a efetivação de um direito previsto na Constituição. “Foi preciso mais de duas décadas para termos a regulamentação de um instrumento fundamental para o exercício da cidadania, da vida política, da fiscalização do Estado e do controle social”. Essa fala resume bem em que chave é compreendida a LAI. A promulgação da Lei e esses primeiros anos de aplicação são vistos em maior escala, como construção de um processo maior, em curso. “Ainda há muita coisa difícil para a gente conquistar”.

Assim como os servidores entrevistados, os representantes dos sindicatos destacam a obrigatoriedade da resposta como um dos pontos de sucesso da lei. Como o pedido é protocolado em um sistema da CGU, há a geração automática de registro. Pedidos por telefone muitas vezes sequer são registrados, e em solicitações por e-mail é comum não haver retorno. Além de formalizar, obrigar o retorno, há também a questão do prazo e o fato do próprio Serviço de Informação ao Cidadão se converter em uma plataforma para o controle de muitos pedidos simultâneos. A organização dos pedidos não precisa ser feita pelo sindicato, pode ser feita pelo e-SIC. “Às vezes a gente esquece o pedido e a instituição pode ignorar”. O sistema da CGU lembra os prazos, ajuda a manter o controle, oferece os recursos e um histórico – em suma, é uma ferramenta muito

importante para representatividade coletiva.

Mas ao contrário de seus colegas servidores-solicitantes, fica muito claro que o acesso é visto, pelos sindicalistas, como um direito ainda em disputa. A LAI não é colocada como solução institucional a partir de seus princípios, mas vista como mais uma força dentro de um cenário já existente, cheio de hierarquias, disputas, identificações e vícios. As entrevistas com as entidades de classe chamam atenção, por exemplo, para o fenômeno da não-existência da informação no cenário do serviço público – informação demandada que ainda não está materializada, que se perde, ou se produz, no dia a dia do trabalho para o Estado. Essa observação é importante porque tem a ver com o cenário que a lei encontra, um cenário caótico, e não é a mera positivação que criará um funcionamento normativo exemplar. Há um caso de solicitação do Sinasefe que envolveu um sistema de cotas raciais para os servidores cuja publicação dos critérios simplesmente não ocorreu. “A instituição não sabe, não se organizou, ou fez algo mal feito e não tem condições de responder”. Agora existem servidores com risco de perder o emprego por decorrência disso.

A lei é entendida, assim, como ampliadora da capacidade de demanda dos cidadãos. “[A LAI] pode ser uma arma para a construção da vida política no país”. Se antes poucas pessoas recorreriam à justiça após terem o direito de acesso à informação negado, a LAI amplifica a possibilidades de recursos. O número crescente de pedidos ao longo dos anos é visto, portanto, como avanço de uma cultura de transparência.

Sobre as dificuldades da construção e da efetivação desse direito, os problemas com a aplicação da lei em âmbito estadual e municipal também estão presentes nos relatos dos dirigentes sindicais. Já houve casos de pedidos com cinco meses sem resposta, ou mesmo a exigência de presença no estado do Rio de Janeiro para o cumprimento do pedido de acesso.

Aqui se coloca mais uma vez a questão sobre a divulgação, os conhecimentos prévios e o processo necessário de educação para transparência, também levantado pelos servidores-solicitantes. As entrevistas deixam claro que muitas vezes a LAI é ineficaz se o cidadão não tem condições técnicas de compreender a informação concedida. Seja por sistemas confusos, planilhas ininteligíveis, sites complicados ou que não comunicam a informação claramente. Foi citado o exemplo de uma solicitação de número de jornalistas

demitidos no serviço público federal. O acesso ao sistema em que a informação estava disponível era tão complexo que o sindicato acabou por desistir da ação. O dado estava lá, mas não podia ser compreendido.

Nesse sentido, não se pode considerar mero acessório o fato de que os dois sindicatos identificados como usuários frequentes da lei possuem jornalistas à frente. Os representantes das entidades sindicais já possuíam experiência de uso da LAI, como repórteres ou pesquisadores. Talvez aí esteja uma possível explicação sobre o desconhecimento de ambas entidades sobre outras organizações sindicais que fazem uso da LAI. A atuação com a Empresa Brasil de Comunicação faz com que o SJPDF aja em rede com entidades de todo o Brasil, organize o sindicato de jornalistas e radialistas em várias cidades. Apesar disso, apenas a seção de Brasília utiliza a LAI. O mesmo é verdade para Sinasefe, também uma entidade de alcance nacional. Somente os servidores de Brasília parecem fazer esse uso da lei via sindicato; não há conhecimento de outras entidades de classe, ou mesmo seções do sindicato, que façam uso da LAI. Para ambos dirigentes, a impressão é de que esse uso é incomum.

Entretanto, a utilização é amplamente recomendada pelos dirigentes.

O movimento sindical tem muito a avançar com a utilização da LAI. Órgãos de assessoria sindical como Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) também têm muito a ganhar com esse uso.

O interessante é que essa experiência prévia de trabalho com Comunicação faz com que os entrevistados tenham uma opinião bastante clara sobre como o esforço de efetivação do direito de acesso à informação dentro de um ambiente de trabalho seria muito mais duro em uma instituição privada, vista como “ainda mais fechada”. A existência da lei firma um compromisso público diferente das relações de uma empresa privada: uma posição em que o empregado pode questionar seu empregador. Precisamente por isso, segundo um dos entrevistados, a LAI causa temor. “Às vezes o pedido nem tem grande mistério, mas funciona como um alerta: estamos de olho”. Definição melhor de controle social não sei se encontraremos nesse trabalho.

10.3 Entrevistas com gestores da LAI

Com o sentido de buscar uma análise mais completa possível, articulando as

diferentes visões sobre o fenômeno, também realizei entrevistas com responsáveis pela gerência do Serviço de Informação ao Cidadão no âmbito Federal. Foram ouvidos dois gestores do Ministério da Educação e um gestor do Ministério da Integração Nacional. As entrevistas tinham dois sentidos específicos: (1) avaliar o reconhecimento do fenômeno por parte das instâncias superiores no controle da informação dos ministérios; e (2) verificar se a demanda por comunicação pode mudar o fluxo e a disponibilização da informação nos órgãos públicos.

Entretanto, é preciso reconhecer que as entrevistas com esse público se mostraram relativamente inócuas para os objetivos da pesquisa. Há uma visão parcial e interessada do fenômeno. Os gestores afirmam não identificar muito bem o uso específico da LAI pelos servidores, já que a norma seria justamente aplicada desinteressadamente da identificação. Os discursos reafirmam uma aplicação rígida, republicana e impessoal, mas também acrítica.

Há também, curiosamente, uma exaltação da Comunicação um a um, diretamente com o indivíduo. O sistema de Acesso à Informação não é visto como realização de direito coletivo, mas de relação direta com o indivíduo-cidadão, uma ultrapassagem da compreensão de comunicação de massa para um novo paradigma, permitido pelos avanços tecnológicos, em especial a internet. As reflexões sobre os limites da tecnologia presentes na seção anterior surgiram inicialmente dessas conversas.

Talvez não se pudesse esperar outros retornos daqueles que são responsáveis pela aplicação da norma. Nesse sentido, está precisamente nas lacunas das conversas o que é mais substancial para a análise. O discurso da aplicação desinteressada da norma contradiz todas as evidências encontradas em outros momentos da pesquisa. Mas seja como crença verdadeira, seja como mero discurso cínico, o valor da transparência está presente na fala dos diferentes atores que trabalham com a lei. Ele revela justamente como a Lei de Acesso à Informação existe, assim como todas as normas efetivas, a partir de uma crença coletiva, de um ato de “fé pública” – para colocar nos termos de um dos sindicalistas entrevistados pela pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como preâmbulo às considerações finais, talvez seja importante lembrar que esta pesquisa havia sido pensada inicialmente sob outros paradigmas metodológicos. Houve inclusive o ensaio de uma primeira abordagem com o arsenal da Hermenêutica de Profundidade, de John B. Thompson (2002). A escolha revelava a intenção de combinar pesquisa empírica e reflexão teórica, por meio de diferentes associações. Eu não sabia, até então, que a combinação-compreensão propriamente marxista e dialética entre teoria e prática, a práxis, seria a chave de compreensão e leitura dos fenômenos analisados por este trabalho. Acredito que é importante deixar clara essa surpresa, o caráter inesperado, que é talvez a mais rica experiência do conhecimento. Enfim, o materialismo dialético que guiou diversas escolhas nesta pesquisa surgiu não de uma identificação/fetice pessoal, mas de um confronto reflexivo entre o fenômeno observado, as leituras recomendadas pela orientação e o caminho da pesquisa que se desenvolveu por três anos muito críticos da democracia brasileira. Como espero ter ficado evidente, não se trata de um materialismo ortodoxo, mas que busca diálogo com diferentes compreensões e leituras de mundo. Alguns dos mais importantes pontos de reflexão teórica deste trabalho surgiram, portanto, não de um esforço individual solitário, mas de inscrições das questões colocadas por essa pesquisa em debates e situações de reflexão grupal. Também considero esse acontecimento coletivo como a mais rica experiência da academia.

Inicialmente, é importante chegar a esse final com uma constatação-resposta: **sim, a LAI é utilizada por servidores públicos como forma de disputar direitos trabalhistas**. Nesse fenômeno opera-se a articulação de uma transparência de natureza distinta do que é usualmente tratado nos debates sobre acesso à informação: uma transparência de modo de produção, que explicita relações irredutivelmente assimétricas, típicas do mundo do trabalho.

A relação dialética entre essas duas formas de transparência – ou ainda, como as demandas, exigências e avanços de uma transparência social-liberal acabam por reforçar os processos de opacidade do modo de produção capitalista, ou de uma transparência marxista, é algo que está ensaiado nesta dissertação, mas trata-se de um fenômeno-evento a ser mais refletido e pesquisado.

A primeira das considerações finais sobre a especificidade do fenômeno

pesquisado (o uso imprevisto da Lei de Acesso à Informação por servidores públicos para tratarem de questões relativas ao trabalho), é a resposta sobre a necessidade de uma lei para o desenrolar das questões aqui apresentadas. Essa percepção foi colocada em forma de pergunta direta em momentos de interlocução sobre o objeto pesquisado: “É necessário existir uma lei para a mediação das relações de trabalho colocadas por esta pesquisa?” A resposta propriamente dialética deve se dar na forma: “Não seria necessário a existência da lei, ao mesmo tempo, é precisamente a existência dela que permite o acontecimento aqui observado e todos os seus desdobramentos”. Essa é uma forma paradoxal de apresentar o que está em jogo aqui. O que quero dizer é que o fenômeno surge a partir de um cenário que só começa a ser traçado com a criação de uma norma pública: uma legislação que dispõe sobre diversos ambientes do Serviço Público; elenca responsabilidades e novas ações; inaugura uma relação diferente de regime de trabalho; e permite a apropriação de uma ferramenta de transparência da cidadania para um uso de direitos trabalhistas. Esse regime de trabalho só pode ser descrito como um regime de trabalho público, eminentemente público. Essa é a principal característica das relações estudadas para os fins dessa pesquisa.

É preciso compreender a centralidade dessa afirmação e suas consequências. A mais importante delas é que o funcionamento correto, “saudável”, da instituição do ponto de vista da gestão da informação importa menos para a existência e consequências do fenômeno do que o imaginado. Nesse sentido, esse estudo se coloca de maneira contrastante com certo panorama dos estudos de Comunicação Pública e Comunicação Organizacional no país. A aplicação mais ou menos correta de princípios de reciprocidade, o respeito ao espírito mais republicano da *accountability*, um belo plano de Comunicação que busque humanizar as relações dentro de uma empresa, qualquer movimento nesse sentido, no fenômeno estudado, esteve sempre subordinado à existência de uma legislação como fundadora e norteadora de uma relação de trabalho.

Um possível controle social da instituição pelos trabalhadores só tem possibilidade pelo caráter público das relações envolvidas. Deve-se retornar, nesse ponto, à contradição direito/mercadoria, para compreender melhor o que significa tal descrição. Porque há, de fato, uma missão institucional cujo cumprimento envolve a realização de um bem maior, minimamente ético, necessariamente coletivo e que depende de que as pessoas acreditem, ou digam que acreditam. Não se sustenta apenas em uma dessas

missão-lema de fachada, expostas em lojas como sinônimo de gestão moderna, ou qualquer motivação fútil como disfarce da razão de ser de todo empreendimento privado: produzir mercadoria, gerar lucro. O tipo de *accountability* patrão-empregado que está em jogo aqui não possui sequer um paralelo possível no mercado de trabalho privado. A planilha de lucros de uma empresa não ficará disponível a qualquer empregado. Estudos de Comunicação Organizacional, que atacam a estabilidade do trabalhador público, operam, portanto, contra a transparência das relações de produção.

Esse fato contrariou, inclusive, certas impressões e impulsos do início da pesquisa. Havia um ímpeto e suspeita de que as questões sobre discriminação com base na identificação pessoal e as práticas de criação de conteúdo de transparência ativa seriam centrais para a compreensão do uso da LAI por servidores. Não são. Os servidores não se importam de serem identificados; estão em busca de um direito adquirido regido por uma lei. Os sindicatos sabem que serão identificados, e o ponto para eles é pensar nas melhores estratégias políticas para obtenção da informação. Práticas de transparência ativa podem ajudar, mas, em casos de disputa, já é esperado uma postura passiva e resiliente do patrão-Estado alvo de questionamento. É preciso pensar, portanto, como estabelecer políticas de Comunicação que não tenham o consenso como horizonte, mas que compreendam o conflito como motor inerente da prática social.

O que leva a outro ponto de tensão deste trabalho com certa tradição dos estudos sobre Comunicação Pública e Organizacional: a leitura crítica sobre a chamada tradição patrimonialista no país. O fato dos servidores que trabalham com a lei confiarem na materialidade da norma, inclusive para solução de questões pessoais, revela uma crença no funcionamento correto da máquina pública, marca de um corpo burocrático distinto do estamento concebido pela teoria patrimonialista. Da mesma forma, também está evidente que o Estado tem poucos espaços de escuta, de transformação das estruturas a partir dessas demandas, mesmo quando se trata de cidadãos que atuam dentro do Estado e compreendem e utilizam a norma como poucos no país. A incapacidade de manipulação do Estado por parte de quem deveria compor seu estamento é mais uma evidência problemática a uma concepção patrimonialista.

É sintomático como o vocabulário do culturalismo conservador permeia as mais diferentes instâncias do debate sobre a vida pública do país. Não foi diferente, em um dos momentos mais dramáticos da política recente, no julgamento do recurso de 2ª instância

do ex-presidente Lula em Porto Alegre, no dia 24 de janeiro de 2018⁶¹, quando expressões como “compadrio”, “camaradagem”, “tráfico de influências” permearam os discursos de condenação dos três juízes.

Afinal, no Brasil de 2018, simplesmente não é possível ignorar a instrumentalização do debate sobre combate à corrupção no Estado em favor de formas autoritárias e antidemocráticas de governo. Aconteceu em 1964 e também em 2016. As campanhas anticorrupção são utilizadas para resolver disputas concorrenciais intercapitalistas e para destruir conquistas democráticas estipuladas em lei⁶². Enquanto isso, o sistema se mantém em funcionamento pela entrada de novos corruptores e novos corruptos. Esse estudo talvez traga apontamentos iniciais, mas é preciso pensar seriamente o que significam dispositivos como a Lei de Acesso à Informação, gestados em outro momento da vida pública brasileira – com outra imaginação de desenvolvimento de futuro – num contexto pós-democrático como o que vivemos atualmente.

Se a gramática do patrimonialismo, da compreensão do Estado brasileiro como a de um legado ibérico de confusão público-privado, hegemoniza a nossa visão sobre quem somos, sempre no sentido de demonizar as práticas públicas e estatais, talvez esteja mesmo no momento de encontrar outras explicações para quem somos. Esse ponto parece bastante claro na abordagem do fenômeno do uso da LAI por servidores. A identificação pessoal é natural quando existem disputas, no Brasil, ou em qualquer lugar. Os servidores-solicitantes e os sindicatos sabem muito bem disso. O que é preciso compreender é a dinâmica de capital simbólico, econômico e social que está em jogo nessas relações. É a existência da lei que permite uma equiparação inédita de direitos entre duas instâncias radicalmente antagônicas: empegados e empregadores.

Nesse sentido, a promulgação da lei deve ser vista como um acontecimento: inaugura novas relações, e mais, inaugura um ambiente normativo no qual se darão essas novas relações. Essa observação também deve ser vista como mais uma inflexão distinta deste trabalho com a recente tradição de estudos da Lei de Acesso à Informação. Se muitos trabalhos sobre a LAI a colocam a partir de seus princípios legais, e os desafios, a

⁶¹ Sintomático que esse acontecimento também encerre o momento dessa pesquisa, cujo início em 2015, parecia apontar para um Brasil bastante distinto do que veríamos/viveríamos.

⁶² Sobre esse tema, ver a série de postagens “Pensando a Longo Prazo”, de Wladimir Pomar, disponível em <<http://www.correiodadania.com.br/colunistas/wladimir-pomar/11800-05-07-2016-pensando-a-longo-prazo-iii>>

partir do correto cumprimento de seus princípios, as conclusões deste trabalho envolvem o posicionamento da lei em relação, e choque, com um cenário já existente, com vícios e contradições. Diante desse cenário, as estratégias para o acesso à informação são mais importantes que o correto funcionamento de dispositivos da lei. O paradoxo é que a efetividade do direito pode acontecer com mais ou menos desrespeito à norma. E é esse paradoxo que pode levar a um questionamento sobre o próprio caráter impessoal e republicano da visão sobre o serviço público. É possível uma visão mais parcial e politizada do trabalho no funcionalismo público que reforce os potenciais de transparência da Lei de Acesso.

Afinal, esse “republicanismo”, a crença na capacidade da técnica e da institucionalidade guiarem a vida política em sociedade, faz parte da mesma lógica do que tenta aplicar e pensar o funcionamento do Estado como a gestão de uma empresa privada. As evidências desse trabalho apontam que, no caso da Lei de Acesso à Informação, a realização do direito acontece devido a um marco público, não a uma técnica de gestão empresarial. Por isso, é importante que a LAI seja reforçada no que estabelece de radical publicidade do caráter da informação e menos no que se assemelha à gestão da informação em um ambiente empresarial privado. Nesse sentido, não se deve menosprezar a dimensão de crença envolvida no trabalho com a Lei de Acesso à Informação. A dependência de uma “fé pública”, do engajamento coletivo no cumprimento de um direito, está no centro dos acertos – e erros – da aplicação da LAI.

Acredito, ainda, que está nesse “republicanismo” uma das gêneses do processo de deterioração da democracia brasileira entre 2015-2017, período de realização dessa pesquisa. Essa “primazia da escolha técnica” foi a lógica de composição, nos últimos quinze anos, dos quadros do Poder Judiciário, responsável por cancelar os descaminhos da nossa democracia. Mas esse também não seria, precisamente, o caso da lógica de formação de pessoal do serviço público? Batalhões de servidores qualificados, selecionados por provas de concursos altamente técnicas, mas dramaticamente desconectados de um projeto político de país? Minha experiência como servidor indica que sim. E, mais ainda, a Comunicação produzida pelo Estado brasileiro nesse período recente – pautada pela divulgação “republicana” de boas iniciativas do interesse comum – não falhou miseravelmente em explicar à população geral as causas da crise para qual estávamos inevitavelmente caminhando? Minha experiência como comunicador do

Estado também indica que sim.

Compreender criticamente o conceito de Estado patrimonialista não significa, entretanto, abandonar a questão da corrupção. Pelo contrário, qualquer projeto de emancipação deve travar uma luta permanente contra a corrupção (e trabalhar na criação de mecanismos de supervisão e controle público dessa luta). É, afinal, sobre os potenciais desses mecanismos que se trata essa dissertação sobre a Lei de Acesso à Informação. Seria uma verdadeira tragédia se o esforço desse trabalho operasse a favor de uma concepção de mundo elitista e privatizante. Como fazer, então, uma crítica ao funcionamento corrupto do Estado, à apropriação do público pelo privado, sem alimentar essa captura do mercado? A resposta, mais uma vez, parece estar em Marx, em retornar ao conceito de Estado na leitura marxista, que, na realidade, “não é outra coisa senão uma máquina para a opressão de uma classe por outra, tanto na República democrática como sob a monarquia” (ENGELS, MARX, 1999, p. 28). Um aspecto ainda não comentado desse conceito é o horizonte radical em que ele opera: a destruição do Estado. Não é da natureza humana; essa “máquina para a opressão” pode ser, no melhor dos casos, “um mal que se transmite hereditariamente” mas que deve ser apenas um “velho traste” a ser dispensado por gerações futuras formadas em condições “novas e livres”.

Finalmente, não se deve confundir a concretização de um direito individual dos servidores-solicitantes com mera realização singular, atomizada e particularizante – sintoma também de uma sociedade vista como mera associação de indivíduos. Como afirma Hegel, na “conquista da modernidade”, as instâncias individual e coletiva estão totalmente conectadas num verdadeiro paradoxo dialético, em que ação individual egoísta contribui para a riqueza comum. Afinal, a associação de indivíduos humanos acontece para a satisfação de necessidades privadas. O próprio Hegel gostava de piadas sobre nobres que sacrificam a vida pessoal em nome do bem comum e quem acabava perdendo era o próprio bem comum. O processo dialético tem início com uma ideia em luta, que é envolvida no processo, e, durante a luta, a própria ideia passa por uma transformação profunda, que pode gerar a imposição de uma nova universalidade. O desenvolvimento universal da espécie humana depende do desenvolvimento das capacidades e necessidades singulares de cada um. O livre desenvolvimento de todos é fruto do livre desenvolvimento de cada um. Emancipação não é algo que se pode fazer sozinho. Ou para colocar nos termos do clássico manifesto: “uma associação onde o livre

desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos”
(ENGELS;MARX, 1998, p. 28).

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. El acceso a la información como derecho. In: GONZÁLEZ, F.; VIVEROS, F. (eds.). **Igualdad, libertad de expresión e interés público**. Santiago: Escuela de derecho Universidad Diego Portales, 2000. p. 197-218.
- ADORNO Theodor. **Epistemologia y ciencias sociales**. Madri: Cátedra, 2001.
- ADNANI, H.; YACINE, T. 2002. **Celui qui ne disait pas ce qu'il avait envie de cacher**. Entrevista com P. Bourdieu para BRTV, Berbère Radio-télévison, 28 april 2001. *Awal. Cahiers d'études berbères*, n. 27-28, p. 229-247.
- ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ALTHUSSER, Louis. **Sobre a Reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2008
- ARTIGO 19 BRASIL. **Análise do projeto de lei de acesso à informação pública**. São Paulo: Artigo 29, 2009.
- _____. Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2013. São Paulo: Artigo 19, 2014.
- BACHELARD, G. 1949. **Le Rationnalisme appliqué**. Paris : Presses Universitaires de France.
- _____. 2003. Participant Objectivation. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, v. 9, n. 2, p. 281-294, Feb.
- BADIOU, Alain. **Para uma teoria do sujeito: conferências brasileiras**. Trad. Emerson Xavier da Silva & Gilda Sodré. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Problemas da poética de Dostoiévski**. Tradução Paulo Bezerra. 4  ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- _____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- _____. 1990 (1980). **The Logic of Practice**. Cambridge : Polity.
- _____. *et al.* 1998 (1993). **The Weight of the World : Social Suffering in Contemporary Society**. Cambridge : Polity; Stanford : Stanford University Press.
- _____. **Introdução a uma Sociologia Reflexiva**. In: _____. O poder Simbólico. Rio de 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p.17-58.
- _____. **As regras da arte: g nese e estrutura do campo literário**. Companhia das Letras, São Paulo, 1996.

_____. **Meditações Pascalinas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C; PASSERON, J. C. **A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em maio de 2015.

_____. **Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em maio de 2015.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 131, DE 27 DE MAIO DE 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm>

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996). **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1).

BUENO, Wilson da Costa. **Política de Comunicação: só poucas organizações podem ter**. Disponível em: http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao_corporativa/artigo13.php . Acesso em: 16 nov.2015

_____. **Comunicação Empresarial: políticas e estratégicas**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUTLER, Judith. **Caminhos divergentes: judaicidade e crítica do sionismo**. Boitempo, São Paulo, 2017.

CARIELLO, Rafael. **As contradições de Lula no combate à corrupção**, in Revista Piauí. São Paulo, 2016. Disponível em < <http://piaui.folha.uol.com.br/questoes-da-politica/as-contradicoes-de-lula-no-combate-a-corrupcao/>> Acesso em 18 de junho de 2016.

CENTENO, Maria João. **O Conceito de comunicação na obra de Bateson Interação e regulação** - Universidade da Beira Interior - 2009

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

CHOMSKY, Noam; FOCAULT, Michel. **The Chomsky-Foucault Debate – On Human Nature**. The New Press, Nova York, 2006.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. 1a ed. Brasília: 2013.

_____. **Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação**. Brasília: 2014.

_____. **Portal da Transparência Pública.** Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/> Acesso em maio de 2015.

COSTA, Everaldo Batista et al. **Lógica Formal, Lógica Dialética: Questão de Método em Geografia**, in Geo UERJ. Rio de Janeiro - Ano 16, nº. 25, v. 1, 1º semestre de 2014. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geoue> Acesso em 18 de junho de 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. Atlas Editora, São Paulo. 2006

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. [SL]: Controladoria-Geral da União, 2011.

_____. **O que faz o Brasil, Brasil?**. Editora Rocco, Rio de Janeiro, 1986.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. 3ª edição revista e ampliada. São Paulo, 1995.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública. Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. Disponível em <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em 29 set. 2017.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à Informação em pauta: Os usos da Lei de Acesso por Jornalistas**. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. **A Lógica do Condomínio ou: o Síndico e seus Descontentes**. In Revista Flutuante v.1. 2009. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/leituraflutuante/article/view/7623/5578> Acesso em 10/09/2015

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Ouvidoria da EBC**. Disponível em <http://www.ebc.com.br/institucional/ouvidoria> Acesso em outubro de 2016.

ENGELMANN; PACHECO. “Histórico da comunicação popular e contra-hegemônica do MST” in Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC UnB, 2017.

ENGELS, Friedrich. **Anti-Dühring**. São Paulo, Boitempo, 2015.

ENGELS; MARX. **A Guerra Civil na França**. São Paulo, Boitempo, 2011.

ESCRIVÃO; TÁBOAS. “Comunicação como exercício da liberdade” in Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC UnB, 2017.

FAORO, Raymundo,. **Os donos do poder : formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 5. ed.,2012

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FIGUEREDO Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do Saber**. Editora Vozes, São Paulo, 1986.

_____. **A Ordem do Discurso**. 5ª edição. Edições Loyola, São Paulo, 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Paz e Terra, 2012.

GERALDES, E; SOUSA, Janara. As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: **XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2013, Manaus**. XXXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2013.

GERALDES et al, “O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido” in Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC UnB, 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere - Introdução ao Estudo da Filosofia. A Filosofia de Benedetto Croce**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 494 p. v. 1.

GUEDES, Paulo e HAZIN, Elizabeth. **Machado de Assis e administração pública federal**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION disponível em: < <http://www.rti-rating.org/>> Acesso em 3 de novembro de 2017.

GUPTA, A.; FERGUSON, J. (eds.). **Anthropological Locations : Boundaries and Grounds of a Field Science**. Berkeley : University of California Press, 1997. .

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1990.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: Editora WNF Martins Fontes, 2012. Vol. I.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, 2 vol. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEGEL, Georg Wilíelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito** São Paulo : Martins Fontes, 1997.

HIRSCH, Joachim. The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State. In HOLLOWAY, John; PICCIOTO, Sol. **State and Capital: A**

Marxist Debate. Edward Arnolds. Londres, 1978.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26ª edição. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

HOOKS, Bell. **Feminism Is for Everybody: Passionate Politics Paperback** – October 1, 2000. Tradução realizada por Carol Correia, disponível em < <https://medium.com/qg-feminista/cap%C3%ADtulo-7-de-feminismo-%C3%A9-para-todos-por-bell-hooks-78742ed43217>> Acesso em novembro de 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado do Ipea nº 110 - Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto.** Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110908_comunicadoipea110.pdf> Acesso em 4 de setembro de 2017.

INTERVOZES. **Direito à Comunicação.** Disponível em:

<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?page_id=28545> Acesso em setembro de 2017.

KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação Pública: construindo um conceito.** In: MATOS, Heloiza (org). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** – São Paulo: ECA/USP, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/1H5Cyqp>. (p. 71 – 96).

KRISIS. **Manifesto Contra o Trabalho.** São Paulo: Editora Conrad, 2003.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** 7 ed. São Paulo: Perspectiva, 2003

KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **Obtendo resultados com relações públicas,** 2. ed. – rev. e atual. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

_____. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada.** 4. ed. – rev., atual. E ampl. São Paulo: Summus, 2003.

_____. **A dimensão humana da comunicação organizacional.** In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (Org.). **A comunicação como fator de humanização das organizações.** São Caetano do Sul (SP): Difusão, 2010.

_____. **As dimensões humana, instrumental e estratégica da Comunicação Organizacional: recorte de um estudo aplicado no seguimento corporativo.** Intercom – RBCC. São Paulo, v.35, n.2 p. 267-289, jul./dez. 2012.

LASSANCE, Antonio. **Seminário Agenda Estratégica para o Brasil: “Serviço público federal brasileiro no século XXI: “inchaço” ou modernização e profissionalização?”.** Texto preliminar para a mesa de 2 de outubro de 2015. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/151005_sessao8>

LACLAU, Ernesto and MOUFFE, Chantal. **Hegemony and Socialist Strategy.** London: Verso, 1985

LATOUR, Bruno. **Como terminar uma tese de sociologia: pequeno diálogo entre um aluno e seu professor (um tanto socrático)**. Cadernos de Campo, São Paulo, n. 14/15, p. 339-352, 2006. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/50121/54239>> Acesso em abril de 2016.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975

LIMA, Regina Lúcia Alves. **Transversalidade e memória como princípios estruturadores da narrativa da comunicação pública**. Artigo inédito.

_____. **Vozes em Cena: Análise das Estratégias Discursivas da Mídia sobre os Escândalos. Políticos**. Belém-PA: Fadesp, 2010.

LOPES, Maria Immacolatta V. de (org.). **Epistemologia da comunicação no Brasil : trajetórias autorreflexivas** – São Paulo: ECA-USP, 2016

_____. **Pesquisa em Comunicação**. Editora Loyola, 2005.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. **Advocacy: uma estratégia de comunicação pública**. Tradução: Waldemar Luiz Kunsch. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática, v.4, pp 61-80.

MANCINI, Paolo. **Manuale di comunicazione pubblica (1996/2002)**. 5.ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

MCQUAIL, Denis. **Atuação da Mídia: Comunicação de massa e interesse público**. Porto Alegre: Penso, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes 2007.

MARCUZZO, Patrícia. **Diálogo Inconcluso: Os Conceitos De Dialogismo E Polifonia Na Obra De Mikhail Bakhtin**. Cadernos do IL, Porto Alegre, 2008. Disponível em :<http://seer.ufrgs.br/index.php/cadernosdoil/article/view/18908/11006>>

MÁRQUEZ, Gabriel Garcia & SOMAVIA, Juan. **Un Solo Mundo, Voces Multiples – Comunicacion y Informacion em Nostro Tiempo**. Fondo de Cultura Econômica, Mexico, 1993.

MARTINS, Rodrigo. **Kátia Abreu, a ministra que desmata a razão, Carta Capital**, 2015. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/revista/832/a-ministra-desmata-a-razao-6601.html>>

MARX, Karl. **O Capital – Crítica da Economia Política**. Livro 1: O processo de produção do capital. Boitempo Editorial. São Paulo, 2013.

_____. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes 2ª edição, Editora Expressão Popular, São Paulo, 2008.

_____. **Salário, Preço e Lucro**. Editora Edipro, 2004.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 1843. - [2.ed revista]. - São Paulo : Boitempo, 2010

MARX, Karl & ENGELS, Friederich. **A Ideologia Alemã**. Martins Fontes, São Paulo, 2001.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. Estud. av., São Paulo , v. 12, n. 34, p. 7-46, Dec. 1998 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000300002&lng=en&nrm=iso>. access on 07 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141998000300002>.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. – Brasília : UNESCO, 2009.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the quality of transparency**. In: GLOBAL CONFERENCE ON TRANSPARENCY, 1., 2011, Estados Unidos: Rutgers University.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. **Consenso e Conflito na Democracia Contemporânea** – São Paulo: Editora Unesp, 2017.

_____. **Por Que Gritamos Golpe?** São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, **Páginas de Transparência Pública**. Disponível em <<http://www.transparenciapublica.gov.br/>> Acesso em novembro de 2015.

MORAES, Denis de. **Comunicação, Hegemonia e Contra-Hegemonia: A Contribuição Teórica de Gramsci**. Revista Debates, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun. 2010. Disponível em <<http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/12420/8298>> Acesso em outubro de 2016.

MOZZATO, A. R., & GRZYBOVSKI, D. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios**. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4>> Acesso em junho de 2016.

NEGREIROS, Regina Coeli Araújo. **Éthos, educação e serviço público: uma tríade basilar na construção de uma sociedade saudável**. TCC (Especialização em Gestão

Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. João Pessoa, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em maio de 2015.

_____. **Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration** 2006. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>> Acesso em maio de 2015.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. (1970). **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro. v. 4, n. 2, p. 47-74. Acesso em 2 de fevereiro de 2018. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4847/3585>>

ORLANDI, Eni P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. 6ª. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

PAULINO, Fernando Oliveira. **Responsabilidade social da mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil**, Portugal e Espanha. 2008. 357 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

PERUZZO, M. C. **Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania**. Revista Lumina, Juiz de Fora, v. 1, n.1, jun. 2007. Disponível em. Acesso em 3 de novembro de 2017.

PIRES, José Calixto de Souza & MACÊDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. - Revista De Administração Pública – v. 40 n 1 (2006) Rio de Janeiro 40(1):81-105, Jan./Fev. 2006 – disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05> Acesso em 30 de outubro de 2017

POMAR, Wladimir. **Pensando a longo prazo**. Disponível em <<http://www.correiocidadania.com.br/colunistas/wladimir-pomar/11800-05-07-2016-pensando-a-longo-prazo-iii>> Acesso em outubro de 2017.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E A UNESCO. **Política Brasileira de Acesso às Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. Brasília: 2010.

REIS, L. M. S. L. **A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVEIRINHA, Maria João. Esfera pública. In: CARREIRA, J.C.; FERREIRA, G.; ESPÍRITO SANTO, P. (orgs) **Conceitos de Comunicação Política**. Covilhã: LabcomBooks, 2010, pp. 33-42.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira. Quem é e como vive**. Minas Gerais, Editora UFMG, 2009.

_____. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo, LeYa, 2015. 272 p.

_____. **A Elite do Atraso: da Escravidão a Lava-Jato**. São Paulo, LeYa, 2017.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-53, Feb. 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000100003>.

THOMPSON, JOHN B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social e crítica da era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

WACQUANT, Loïc. **Seguindo Pierre Bourdieu no campo**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 26, p. 13-29, June 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782006000100003>.

WASHINGTON. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Organização dos Estados Americanos (OEA). 2000. Disponível em Acesso em 30 de outubro de 2017.

WEBER, Max. **Ciência e política duas vocações**. Cultrix, SP, 2004.

URUPÁ, Marcos. **Sociedade da Informação, Direitos Humanos e Direito à Comunicação**, in in *Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.]* – Brasília: FAC UnB, 2017.

ZÉMOR, Pierre (1995). **La communication publique**. 3.ed. Paris: PUF, 2005.

ZIZEK, Slavoj. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. Boitempo Editorial. São Paulo 2011.

_____. **Acontecimento: Uma viagem filosófica através de um conceito**. Editora Zahar, São Paulo. 2017.